سلطة ومسؤوليّة رئيس الدولة في النظام البرلماني

بحث تحليلي مقارن في سلطة ومسؤوليّة رئيس الدولة
ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني التقليدي والمتطوّر

سلطة ومسؤولية رئيس الدولة
في
النظام البرلماني

الطبعة الأولى

1415 هـ ـ 1995 م

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع

بيروت ـ الحمرا ـ شارع اميل اده ـ بناية سلام

هاتف : 802428 -802407 -802296

ص. ب : 113/6311 ـ بيروت ـ لبنان

تلكس : 20680- 21665 LE M.A.J.D

الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة الاسكندرية
ورئيس قسم القانون العام السابق بكلية الحقوق بجامعة بيروت العربية

سُلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني

بحث تحليلي مقارن في سلطة ومسؤولية
رئيس الدولة، ومدى التوازن بينهما،
في النظام البرلماني التقليدي والمتطور

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع

قرآن كريم

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿إنا عَرضْنا الأمانة على السماوات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الإنسان إنه كان ظلوماً جهولا﴾.

صدق الله العظيم

سورة الأحزاب الآية 72

حديث شريف

«كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته. فالامام الذي على الناس راع وهو مسؤول عن رعيته. والرجل راع في أهل بيته وهو مسؤول عن رعيته. والمرأة راعية على أهل بيت زوجها وولده وهي مسؤولة عنهم. والخادم راع على مال سيده وهو مسؤول عنه. ألا فكلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته.

صدق رسول الله ﷺ

تمهيد وتقسيم

نشأ النظام البرلماني في إنجلترا نتيجة لتطور تاريخي طويل، وكان ثمرة لظروف وأحداث سياسية واجتماعية خاصة بها.

إذ كان النظام السياسي في إنجلترا ملكياً مطلقاً في العصور الوسطى حيث كان الملوك يتمتعون بسلطات مطلقة، ثم أخذ يتحول بالتدريج إلى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر، نتيجة لتقلص سلطة الملوك لصالح البرلمان.

وبعد ذلك، بدأ تكوين النظام البرلماني في القرنين السابع عشر والثامن عشر، وأخذ شكله التام في القرن التاسع عشر، بعد انتقال سلطات الملك إلى الوزارة التي أصبحت مسؤولة أمام البرلمان.

وتمخض الوضع في النهاية عن تحول سلطات الملك إلى سلطات إسمية أو شكلية فقط، وتأكد مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة بصفة مطلقة.

وهكذا أسفرت التطورات المتلاحقة خلال عدة قرون من الزمان عن ظهور النظام البرلماني وبروز أركانه في إنجلترا الملكية، وخاصة تقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك بصفة مطلقة، سياسياً وجنائياً ومدنياً.

ولقد أدى نجاح النظام البرلماني في إنجلترا إلى الأخذ به في عدد من الدول الأوروبية، وكذلك في كثير من دول العالم، كنظام للحكم فيها.

وإذا كانت بعض الدول التي اعتنقت النظام البرلماني ذات نظام ملكي، فإن البعض الآخر يأخذ بالنظام الجمهوري. وبطبيعة الحال ليس الملك كرئيس الجمهورية!

وذلك، لأن الملك يتقلد السلطة بالوراثة بينما يختار رئيس الجمهورية

بالطريقة التي قررها دستور كل دولة، حيث تؤثر طريقة اختيار رئيس الجمهورية على مركزه الدستوري والفعلي في الدولة.

ولقد أدى اقتباس دول جمهورية للنظام البرلماني من إنجلترا بلده الأم إلى إحداث تطورات عميقة في هذا النظام، خاصة بالنسبة لسلطة رئيس الدولة ومسؤوليته.

إذ أن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة لم ينتقل بشكله المطلق الذي عرف به في الدول البرلمانية الملكية، لأن رئيس الدولة في الدول الجمهورية البرلمانية غير مسؤول سياسياً، ولكنه يسأل من الناحيتين الجنائية والمدنية، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن رئيس الدولة في الدول الجمهورية البرلمانية ـ رغم تقرير عدم مسؤوليته سياسياً ـ يمارس سلطات كبيرة في كثير من الدول الجمهورية ذات النظام البرلماني، لا سيما في تلك التي ينتخب فيها رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة أو يشترك الشعب في انتخابه.

هذه التطورات التي أصابت النظام البرلماني، تستلزم إعادة التفكير في مسؤولية رئيس الدولة، والبحث عن كيفية إقامة التوازن بينها وبين سلطاته.

وبناء على ما تقدم، فإننا سنقسم ـ بمشيئة الله تعالى ـ هذا البحث إلى بابين رئيسيين، وخاتمة على النحو التالي:

الباب الأول: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي.

الباب الثاني: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور.

الخاتمة: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني بين التوازن النسبي والتوازن المختل.

وعلى الله سبحانه وتعالى نتوكل، وبه جل شأنه نستعين.

الدكتور

عبد الغني بسيوني عبد الله

الباب الأول

سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي

تقديم

بدأ النظام البرلماني يتكون في إنجلترا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، ومر بعدة مراحل من التطورات السياسية حتى اكتملت أركانه وبرزت دعائمه في القرن التاسع عشر.

تمثلت هذه الأركان بصفة أساسية في عدم مسؤولية الملك السياسية، بالاضافة إلى عدم مسؤوليته الجنائية والمدنية، وأن الوزارة هي المسؤولة أمام البرلمان نتيجة لتوليها السلطة، وقيام العلاقة بين الوزارة والبرلمان على أساس التعاون والتوازن.

وترتب على استقرار العمل بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة المتمثل في الملك وعدم ممارسته لسلطات عامة نتائج هامة على النظام السياسي في بريطانيا.

ومع ذلك، ظل الملك الانجليزي يمارس عدداً من الحقوق وبعض الإمتيازات التي بقيت له.

وعندما اقتبست بعض الدول ذات النظام الجمهوري النظام البرلماني من إنجلترا، اختلف الوضع فيها من ناحية كيفية وصول رئيس الدولة إلى الرئاسة، وكذلك بالنسبة لنطاق عدم مسؤولية رئيس الدولة.

وعلى هذا الأساس سوف نقسم الدراسة في هذا الباب إلى الفصول الثلاثة التالية:

الفصل الأول:

كيفية وصول رئيس الدولة إلى الرئاسة في النظام البرلماني التقليدي

الفصل الثاني:

مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي.

الفصل الثالث:

سلطات رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي.

الفصل الأول

كيفية وصول رئيس الدولة إلى الرئاسة في النظام البرلماني التقليدي

يتبوأ رئيس الدولة في النظام الملكي مقعده عن طريق الوراثة، فتجري وراثة العرش بصفة شخصية وفقاً للقواعد المبينة لكيفية التوارث التي يتضمنها الدستور أو قانون توارث العرش حسب النظام القانوني للدولة.

ويظل رئيس الدولة سواء كان يسمى ملكاً أو سلطاناً أو أميراً قابعاً فوق عرش البلاد طوال حياته، طالت هذه الحياة أم قصرت.

أما رئيس الجمهورية فيتم إختياره بشكل ديمقراطي يعبر الشعب فيه عن إرادته بصورة أو بأخرى، أياً ما كانت طريقة اختيار رئيس الجمهورية المقررة دستورياً.

إذ تحرص دساتير الدول الجمهورية على بيان طريقة اختيار رئيس الجمهورية، وكذلك تحديد مدة الرئاسة، وما إذا كان يجوز إعادة انتخاب الرئيس من عدمه، وعدد المرات التي يجوز فيها إعادة انتخابه.

وتختلف دساتير الدول الجمهورية ذات النظام البرلماني بشأن الطرق التي يتم بها اختيار رئيس الجمهورية.

ومع ذلك، فإن هذه الطرق تنحصر في انتخابه بواسطة البرلمان، أو اختياره بطريقة من الطرق المختلطة[1].

---

(1) بشأن طرق اختيار رئيس الجمهورية بصفة عامة، راجع.

- Robert Redslob; Le Régime Parlementaire, M.G. Paris 1924, pp: 162 et S.
- Ezekiél Gordon; La résponsabilité du chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle recente, R.S. Paris 1931, pp: 85 et S.
- Maurice Duverger, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 1- Les Grands Systèmes Politiques, P.U.F., Paris 1980, pp: 188 et S.

وسوف نعرض لهذه الطرق في مبحثين متعاقبين على النحو التالي:

المبحث الأول: انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان.

المبحث الثاني: الطرق المختلطة لاختيار رئيس الجمهورية.

المبحث الأول

انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان

يعتبر انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان الطريقة الأكثر اعتياداً في الجمهوريات التي أخذت بالأسس التقليدية للنظام البرلماني.

وينفرد البرلمان بالقيام بمهمة انتخاب رئيس الجمهورية في كثير من الدول ذات النظام البرلماني في العالم في الوقت الحاضر، مثل الجمهورية اللبنانية، واليونان، وتركيا، وإسرائيل.

= ـ الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان محمد الطماوي، القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1952، ص: 52 وما بعدها.

ـ الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1970، ص: 165 ـ 169.

ـ الدكتور محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1967 ـ 1968، ص: 313 وما بعدها.

ـ الدكتور طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1978، ص: 508 وما بعدها.

ـ الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية سنة 1987، ص: 375 وما بعدها.

ـ الدكتور محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1988، ص: 251 وما بعدها.

ـ الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأنظمة السياسية، الدول ـ الحكومات، الاسكندرية سنة 1986، ص: 293 وما بعدها.

ـ الدكتور إسماعيل البدوي، توليه رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية والنظم السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1986، ص: 345 وما بعدها.

ـ الدكتور محمد رنعت عبد الوهاب. النظم السياسية، الاسكندرية سنة 1990، ص 874 وما بعدها.

ـ الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1991، ص: 84 وما بعدها.

وكانت فرنسا قد أخذت بهذه الطريقة لانتخاب رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الثالثة من سنة 1875 إلى سنة 1940، وكذلك في الجمهورية الرابعة من سنة 1946 حتى سنة 1958.

وتأخذ الجمهورية اللبنانية بهذه الطريقة بصفة مطردة، وفقاً لدستورها الصادر سنة 1926، والمعدل سنة 1990.

ومن هذا المنطلق سوف ندرس انتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة من جهة، وانتخاب رئيس الجمهورية في لبنان من جهة ثانية. وأخيراً، نعرض للتقدير الفقهي لهذه الطريقة وتطبيقها في الواقع العملي، وذلك في ثلاثة مطالب متعاقبة.

المطلب الأول

انتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا

في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة

جعل واضعو دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة انتخاب رئيس الجمهورية بيد البرلمان نتيجة للآثار السيئة التي خلفتها تجربة انتخاب لويس نابليون رئيساً للجمهورية عن طريق الشعب وفقاً لدستور الجمهورية الثانية لسنة 1848 في نفوس الشعب الفرنسي. إذ استغل لويس نابليون سلطاته وأطاح بالنظام الجمهوري وأعلن قيام الامبراطورية الثانية سنة 1852.

فقد كانت المادة الثانية من القوانين الدستورية الصادرة في 25 فبراير سنة 1875 تقضي بتولي البرلمان لمهمة انتخاب رئيس الجمهورية، وذلك بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب مجتمعين معاً في هيئة جمعية وطنية (أي مؤتمر).

وحددت المادة مدة الرئاسة بسبع سنوات، مع جواز إعادة انتخاب الرئيس إلى ما لا نهاية[1].

---

(1) - Georges Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions politiques, 18éme éd. L.G.D.J., Paris 1977, pp: 349- 350.

- Marcel Prelot; Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 4 éme éd., D. Paris 1969, p: 456.

وبعد مرور أكثر من أربعين عاماً على بداية الجمهورية الثالثة - وهي أطول الجمهوريات الفرنسية عمراً حتى الآن - حاول الرئيس ميللران Millerand الذي انتخب سنة 1920، أن يغير في الوضع السائد منذ إنشاء الجمهورية الثالثة، بتدخله في إدارة شؤون الحكم لاعطاء رئيس الجمهورية دوراً أكثر أهمية، وأراد أن يعدل في طريقة انتخاب الرئيس، فكانت النتيجة أنه أجبر على الاستقالة في منتصف سنة 1924[1].

واتبع دستور الجمهورية الرابعة الصادر في أعقاب الحرب العالمية الثانية في 27 أكتوبر سنة 1946 ذات الطريقة لانتخاب رئيس الجمهورية إذ نصت المادة 29 منه على أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات بالأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس البرلمان المجتمعين في هيئة مؤتمر برلماني في فرساي[2].

ولكن الوضع اختلف في دستور الجمهورية الرابعة عن دستور الجمهورية الثالثة بالنسبة لإعادة انتخاب الرئيس، إذ أنه لم يجز إعادة انتخابه إلا مرة واحدة فقط.

وكان عمر الجمهورية الرابعة قصيراً، إذ عجلت الأزمات الوزارية في الداخل، والظروف السياسية في الخارج بنهايتها سنة 1958.

المطلب الثاني

إنتخاب رئيس الجمهورية في لبنان

صدر الدستور اللبناني سنة 1926 إبان عهد الإنتداب الفرنسي على لبنان، واستمر قائماً رغم اشتعال الحرب الأهلية اللبنانية سنة 1975، التي نأمل أن تكون قد انتهت بالفعل، بعد وضع وثيقة الطائف سنة 1989، وقيام المجلس

(1)
- André Hauriou; Droit constitutionnel et Institutions Politiques, 3 éme éd. E.M. Paris, 1986, pp: 676- 677.
- Jacques Cadart; Institutions Politiques et Droit Constitutionnel T. II L.G.D.J., Paris 1975, p: 731.

(2)
- G. Burdeau, Droit. Const. et, Inst, Pol. Op. Cit. p: 433.
- J. Cadart, Inst. pol. et Dr. Const. Op. Cit. pp: 730- 731.

النيابي بتعديل الدستور وفقاً لهذه الوثيقة في سبتمبر سنة 1990[1].

وبالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية، فإن المادة 49 المعدلة سنة 1990 نصت في فقرتها الثانية على أن «ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالأغلبية المطلقة في دورات الإقتراع التي تلي.

وتدوم رئاسته ست سنوات ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته. ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير مانعة لأهلية الترشيح».

ولا تختلف هذه الفقرة عن نص المادة قبل تعديلها.

فقد عهد الدستور إلى مجلس النواب بمهمة انتخاب رئيس الجمهورية تأثراً بدستور الدولة صاحبة الإنتداب، وهو دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة النافذ في ذلك الحين من ناحية.

وتحقيقاً لرغبة الدولة المنتدبة - من ناحية أخرى - في عدم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب حتى لا يشعر بالقوة ويصطدم معها. ولهذا، فإن الدولة المنتدبة كانت وراء تفضيل انتخاب الرئيس بواسطة مجلس النواب[2].

ولذلك، نصت المادة 75 من الدستور اللبناني على أن «المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية، ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الجمهورية دون مناقشة أي عمل آخر».

وإزاء عدم تحديد المقصود بالأغلبية التي يجب توافرها لإنتخاب الرئيس

---

(1) اتخذت الحكومة اللبنانية قراراً بحل الميليشيات المسلحة في لبنان، وحددت لها موعداً لتسليم أسلحتها ينتهي في 30 من أبريل سنة 1991، فقامت الميليشيات اللبنانية بتسليم أسلحتها بالفعل، وانتشرت وحدات من الجيش اللبناني في المواقع التي كانت تحت يدها، وأعلنت الحكومة في الثاني من مايو سنة 1991 سيطرتها على جميع الأراضي الممتدة من طرابلس شمالاً حتى نهر الأولي جنوباً. وهذا يعتبر إنجازاً كبيراً وإنهاء حقيقياً للحرب الأهلية، وعودة لأمن والسلام إلى ربوع لبنان، نأمل أن تكون عودة نهائية.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، بيروت سنة 1969.

في المادة 49، اختلف الفقه الدستوري حول هذه المسألة وانقسم إلى اتجاهين.

ذهب الإتجاه الأول إلى أن الغالبية التي يتعين توافرها هي غالبية مجموع أعضاء المجلس[1]، بينما رأى الإتجاه الثاني الإكتفاء بأغلبية أصوات الحاضرين من أعضاء المجلس[2].

وكنا قد أعلنا تأييدنا للاتجاه الأول الذي ذهب إلى أن المقصود بالغالبية هي غالبية أعضاء المجلس، وذلك لاتفاقه مع مضمون المادة 49 من الدستور، وهو ما تم تطبيقه بالفعل في الواقع العملي[3].

ويلاحظ أن الدستور اللبناني قد اتخذ موقفاً متميزاً بالنسبة لتحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية، إذ حدد مدة الرئاسة بست سنوات، وحظر إعادة انتخابه لمدة ثانية إلا بعد مرور ست سنوات على انتهاء ولايته.

وهذا يعني أن رئيس الجمهورية لا يستطيع المكوث في منصبه أكثر من ستة أعوام من ناحية، وأنه ـ من ناحية أخرى ـ إذا رغب في ترشيح نفسه مرة أخرى للرئاسة فيتعين عليه أن يتربص خارج الرئاسة حتى تنتهي مدة خلفه.

وقد عارض جانب من الفقه الدستوري في لبنان هذا الوضع، ورأى أنه لا يحقق الاستقرار، واقترح تجديد ولاية الرئيس مدة أخرى متصلة، أو جعلها

---

(1) يمثل هذا الاتجاه غالبية فقهاء القانون الدستوري اللبناني، نذكر منهم، المستشار عبده عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية، الطبعة الأولى، سنة 1961، ص: 516؛ الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، بيروت سنة 1966 ـ 1967، ص: 319؛ الأستاذ حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور اللبناني، الطبعة الثانية، ص: 273؛ الدكتور إبراهيم شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية بيروت سنة 1983، ص: 519.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، المرجع السابق، ص 265 وما بعدها.

(3) راجع مؤلفنا، القانون الدستوري، المبادئ العامة ـ الدستور اللبناني، الدار الجامعية بيروت سنة 1987، ص: 295 ـ 296.

عشر سنوات غير قابلة للتجديد[1].

ووجد هذا الإتجاه تأييداً من بعض الفقه، تأسيساً على أن «الشاهد هو أن الدساتير تميل إلى إطالة مدة رئاسة رئيس الجمهورية على أساس أن الذين يصلحون لهذا المنصب هو في العادة قليلون، وإذا ما تبينت الأمة مظاهر التوفيق والولاء والقوة لدى رئيس معين فإنها تميل إلى الاحتفاظ به عادة»[2].

بيد أن جانباً آخر من الفقه أيد مسلك الدستور اللبناني، لأنه يشبع رغبة الشعب في التغيير، ويفسح المجال أمام مجموعة كبيرة من السياسيين للتفاني في العمل العام، ويحول دون إطالة المدة إلى الحد الذي يؤدي إلى سيطرة السلطة التنفيذية على المجلس النيابي[3].

ولقي هذا الرأي تأييداً من البعض، بناء على أن تحديد مدة ست سنوات للرئاسة مدة معقولة لتأمين الاستقرار والاستمرار في الحكم، وأن هذا التحديد يمنع ما قد يترتب على إطالة مدة الرئاسة من استبداد وانحراف بالسلطة[4].

ونحن نحبذ النهج الذي اتبعه الدستور اللبناني في هذا الشأن، لأن مدة السنوات الست ليست مدة قصيرة ولا تحول دون استقرار الحكم.

فقد حدد دستور الولايات المتحدة الأمريكية المدة بأربعة أعوام، وأجاز إعادة انتخاب الرئيس لمدة أخرى، ولكن إعادة انتخاب الرئيس لمدة ثانية لا يحدث إلا نادراً، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن الدستور اللبناني لم يمنع رئيس الجمهورية الذي انتهت مدته أو استقال قبل انتهائها أن يرشح نفسه مرة أخرى للوصول إلى سدة الرئاسة، ولكن بعد انتهاء مدة خلفه.

---

(1) المستشار عبده عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية، المرجع السابق، ص: 519.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، المرجع السابق، ص: 269.

(3) حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور اللبناني، المرجع السابق، ص: 273.

(4) الدكتور إبراهيم شيحا، النظام الدستوري اللبناني، المرجع السابق، ص: 522.

ولهذا، فإننا نرى أن هذا المنهج يمثل دافعاً قوياً لكل رئيس للجمهورية لكي يعمل بكل طاقته أثناء مدة رئاسته حتى يترك أثراً طيباً لدى الرأي العام، بحيث يكون ذلك رصيداً له يرجح كفته على منافسيه عند ترشيح نفسه من جديد.

المطلب الثالث

إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان في التقدير الفقهي وفي الواقع العملي

كان أخذ فرنسا لانتخاب رئيس الجمهوية بواسطة البرلمان مع بداية الجمهورية الثالثة سنة 1875 راجعاً إلى فشل تجربة انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، حيث استغل لويس نابليون ما تمتع به من سلطات وانقض على الجمهورية الثانية الوليدة، وأقام الامبراطورية الثانية، ونصب نفسه امبراطوراً على فرنسا.

وكان الهدف من انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان هو منع تغوله على السلطات العامة، والحيلولة دون هيمنته على كل مقاليد الأمور في الدولة، كما حدث عندما انتخب لويس نابليون من الشعب مباشرة.

وحاول أنصار هذه الطريقة إيجاد الحجج المقنعة للأخذ بها، حيث قالوا أن انتخاب رئيس الجمهورية من البرلمان هو في جوهره انتخاب من الشعب على درجتين، إذ ينتخب الشعب النواب أولاً، ثم يقوم هؤلاء النواب بعد ذلك بانتخاب الرئيس، وأن انتخاب البرلمان للرئيس هو ترجمة صادقة للشعور الشعبي[1].

فإذا كان كل نائب في البرلمان يمثل الأمة، فإن رئيس الجمهورية يعتبر - في الواقع - قد انتخب من الأمة بأسرها.

كما قالوا أنه طالما أن الشعب لا يملك سوى إرادة واحدة، فإنه لا يستطيع أن يخلق سوى هيئة واحدة تمثله، هي الهيئة التشريعية، حتى لا يعهد بسلطته السيادية إلى هيئتين مختلفتين[2].

---

(1) راجع في ذلك: E. Gordon, La résponsabilité de chef de l'Etat, op. cit., pp: 85- 86.

(2) R. Redslob, Le régime parlementaire, op. cit., p: 167.

ولكننا لا نوافق على هذا التصوير المحور لانتخاب البرلمان لرئيس الجمهورية، لأن الشعب قد انتخب أعضاء البرلمان لأداء مهمة معينة هي مباشرة سلطة التشريع، وليس القيام بانتخاب رئيس الجمهورية، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب على درجتين يختلف تمام الإختلاف عن انتخابه بواسطة البرلمان. إذ يتم انتخاب مندوبين من الشعب في المرحلة الأولى، ثم يقوم هؤلاء المندوبون بانتخاب الرئيس في المرحلة الثانية. ويكون الهدف من عملية الإنتخاب بدرجتيها، من بدايتها إلى نهايتها هو انتخاب رئيس الجمهورية.

ولهذا، يرى أحد الفقهاء أن المسألة وضعت بطريقة خاطئة، إذ أن اختيار رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان لا يمكن أن يتساوى مع انتخابه من الشعب، لأن البرلمان لن يكون المترجم الأمين للإرادة الوطنية[1].

أما خصوم طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان فإنهم يدلون بحجتين أساسيتين؛ الأولى سياسية، والثانية نظرية.

تتلخص الحجة السياسية في أن انتخاب البرلمان لرئيس الجمهورية يؤدي إلى تبعية Dépendance الرئيس له، بحيث يصبح مجرد آلة أو أداة Un Instrument منفذة لرغباته، وينتهي الأمر بسيطرة البرلمان على مقاليد الأمور كما حدث في فرنسا في بعض فترات تاريخها. كان أشهرها سيطرة البرلمان المعروف باسم La Convention على زمام الأمور في الفترة من سنة 1792 إلى سنة 1795.

أما الحجة النظرية فتتمثل في سيادة الشعب من جهة، والفصل بين السلطات من جهة أخرى.

فبالنسبة لسيادة الشعب، فما دام أن الشعب هو صاحب السيادة، فإنه بمقتضى هذه السيادة يملك الحق في انتخاب هيئاته العليا[2].

(1) E. Gordon, La résp. de chef de l'État, op. cit.,p: 86.

(2) R. Redslob, Le régime parlementaire, op. cit., p: 166.

وفيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه يتضمن ليس فقط الفصل الشكلي La Separtion Formelle، ولكن أيضاً الفصل الموضوعي أو المادي La Separation Materielle، أي استقلال العنصرين.

ولهذا، فإن حدوث الخلل في أيهما يؤدي إلى هيمنة La Suprématie سلطة واحدة، وهدم التوازن Destruction de L'équilibre.

وهنا يتساءل الفقيه الفرنسي العميد ردسلوب Redslob، ألا يعني قيام البرلمان بانتخاب رئيس الجمهورية أن السلطة التنفيذية تنتخب بواسطة السلطة التشريعية L'executif est donc elu par le legislatif وألا يتضمن ذلك تبعية الأولى للأخيرة؟ وهل يتوافق ذلك مع توازن السلطات équilibre des pouvoirs الذي يميز النظام البرلماني؟

ويجيب على هذه التساؤلات، بأنه قد لاحظ - بعد استعراض التطورات الدستورية في فرنسا منذ قيام الثورة الفرنسية - من قبل أن انتخاب السلطة التنفيذية - وهو يعني انتخاب رئيس الجمهورية بالطبع - بواسطة السلطة التشريعية يجعل العلاقة بينهما تقوم على التبعية، أي تبعية التنفيذية للتشريعية.

ويحدد الفقيه ردسلوب علة ذلك، بأنه يوجد قانون عام يحكم الحياة الدستورية، يتمثل في أن المخلوق يجد نفسه مقيداً بالخالق La Créature se trouve enchainée au créateur حيث يبقى بينهما رباط أدبي أو معنوي[1].

ويخلص العميد ردسلوب Redslob مما سبق إلى أن النتيجة النهائية هي إضعاف السلطة التنفيذية، وأن الرئيس لا يستطيع أن يقارن نفسه بالبرلمان، وليست له نفس السلطة.

كما أن الرئيس غير أهل لمقاومة البرلمان أو الوقوف في وجهه، لأنه يكون تابعاً له[2].

ولقد برزت هذه المساوئ في عصر الجمهورية الفرنسية الثالثة الذي استمر أكثر من ستين عاماً، حيث كان ضعف رؤساء الجمهورية واضحاً أمام البرلمان.

---

(1) راجع في ذلك: R. Redslob, Idem, pp: 163 et, s.

(2) R. Redslob, Idem, pp: 175.

وزاد من هذا الضعف أن بعض الرؤساء الذين تحدوا سلطة البرلمان اضطروا إلى الاستقالة في نهاية الأمر.

وهذا ما حدث للرئيس مكماهون Mac-Mahon الذي أقال الوزارة وحل البرلمان سنة 1877، فقام الشعب الفرنسي بانتخاب نفس أعضاء البرلمان المنحل تقريباً، مما أدى إلى زعزعة مركزه، وانتهى الأمر باستقالته من منصبه بعد فترة وجيزة[1].

وكذلك الشأن بالنسبة للرئيس ملليران Millerand الذي أراد تغيير الأوضاع التقليدية التي كانت تسير عليها الجمهورية الثالثة الفرنسية، فكانت النتيجة أنه أجبر على تقديم استقالته سنة 1924[2].

وعندما ظهرت الجمهورية الفرنسية الرابعة سنة 1946 عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية وتحرير فرنسا من الإحتلال النازي، أخذت بانتخاب البرلمان لرئيس الجمهورية كما عرضنا سلفاً، فعانت من ذات المساوئ السابقة.

وزاد من هذه المعاناة النظام الإنتخابي الذي طبقته، وهو الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي على مستوى الدوائر الانتخابية[3]. فقد نتج عن هذا النظام الانتخابي تعدد الأحزاب السياسية، وعدم حصول أحدها على أغلبية مقاعد الجمعية الوطنية مما أدى إلى تشكيل وزارات إئتلافية هشة ذات عمر قصير.

وقد أدى ضعف السلطة التنفيذية ورجحان كفة السلطة التشريعية إلى عدم استقرار الأوضاع السياسية مما عجل بنهاية هذه الجمهورية سنة 1958[4].

---

(1) J. Cadart, Inst. pol. et dr. const. op. cit., pp: 703 et, s.

(2) A. Hauriou, dr. const. et, Inst. pol. op. cit. pp: 676- 677.

(3) بشأن نظام الإنتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي على مستوى الدوائر الانتخابية راجع بحثنا في أنظمة الانتخاب في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1990، ص: 22 وما بعدها، وص: 136 وما بعدها.

(4) لمزيد من التفاصيل راجع: M. Prélot, Inst. pol. et, Dr. const. op. cit. pp: 548 et, s.

المبحث الثاني
الطرق المختلطة لاختيار رئيس الجمهورية

أخذت بعض الدول الجمهورية المطبقة للنظام البرلماني بأركانه التقليدية بطرق مختلطة أو مركبة لاختيار رئيس الدولة فيها.

وإذا كانت كل طريقة من هذه الطرق المختلطة تختلف عن الأخرى وفقاً للأوضاع الخاصة بكل دولة، وطبقاً لما حدده دستورها، فإن القاسم المشترك الذي يجمع بينها يتمثل في اشتراك البرلمان ـ سواء كان مجلساً واحداً أو مجلسين، وسواء كان في دولة بسيطة أو إتحادية ـ في اختيار رئيس الجمهورية مع مندوبين عن الشعب، أو أعضاء من المجالس الاقليمية في الدولة البسيطة أو من المجالس النيابية للولايات في الدولة الإتحادية.

ونعرض فيما يلي باختصار لنماذج من هذه الطرق التي طبقت في جمهوريات ذات نظام برلماني تقليدي.

أ ـ أخذ دستور الجمهورية الاسبانية الصادر سنة 1931 بطريقة معينة، تتمثل في إشتراك المجلس النيابي، وعدد مساو لعدد أعضائه، يجتمعون معاً لانتخاب رئيس الجمهورية.

ب ـ حدد الدستور الإيطالي الصادر سنة 1947 طريقة مغايرة لانتخاب رئيس الجمهورية، وذلك باشتراك البرلمان بمجلسيه مع عدد من مندوبي الأقاليم بواقع ثلاثة مندوبين عن كل إقليم ينتخبهم المجلس الإقليمي ويتم ذلك الانتخاب في جلسة مشتركة بالاقتراع السري بأغلبية الثلثين، على أن يكتفي بالأغلبية المطلقة بعد الاقتراع الثالث.

جـ ـ أما دستور ألمانيا الاتحادية الصادر سنة 1949 والمعدل سنة 1956، فقد بين أن انتخاب رئيس الجمهورية يكون لمدة خمس سنوات بواسطة مؤتمر إتحادي يكون من أعضاء المجلس ومن عدد مساو لهم يتم انتخابهم من المجالس النيابية للولايات بالتمثيل النسبي. ويكون انتخاب الرئيس بالأغلبية المطلقة لمرتين متتاليتين، ويكتفي بالأغلبية النسبية في المرة الثالثة[1].

---

(1) الدكتور طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص: 512.

د ـ إختار دستور جمهورية الهند الذي تم إصداره سنة 1947 طريقة مختلطة مغايرة لما سبق لانتخاب رئيس الجمهورية الإتحادية. وذلك بواسطة هيئة انتخابية تتكون من أعضاء مجلسي البرلمان الإتحادي، والأعضاء المنتخبين للمجالس التشريعية للولايات.

مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي

قام النظام البرلماني على ركنين أساسيين؛ ثنائية السلطة التنفيذية، حيث يوجد رئيس دولة غير مسؤول وبجواره حكومة مسؤولة أمام البرلمان من جهة، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى.

وبذلك يمثل مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة أحد الأسس الهامة التي يرتكز إليها النظام البرلماني.

ولهذا، يتعين علينا البحث في التطورات التي أدت إلى ظهوره في إنجلترا، ودراسة مضمونه وما يترتب عليه من نتائج، وكيفية تطبيقه في مصر أثناء العهد الملكي، وكذلك في لبنان.

وبناء على ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث الأربعة الآتية:

المبحث الأول: التطورات التي أدت إلى ظهور مبدأ عدم مسؤولية الملك في إنجلترا.

المبحث الثاني: مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة والنتائج المترتبة عليه.

المبحث الثالث: مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في مصر الملكية.

المبحث الرابع: مدى مسؤولية رئيس الدولة في الجمهورية اللبنانية.

المبحث الأول

التطورات التي أدت إلى ظهور مبدأ عدم مسؤولية الملك في إنجلترا

كان ملوك انجلترا يحكمون البلاد مباشرة بأنفسهم، ويقبضون على زمام الأمور بأيديهم.

وعاونهم في شؤون الحكم عدد من الموظفين، وبعض المجالس التي كانت تنحصر في المجلس العام، والمجلس الكبير الذي تحول بعد ذلك إلى مجلس اللوردات، والمجلس الخاص، ومجلس القانون.

وكان المجلس الخاص The Privy Couneil هو أهم هذه المجالس، حيث أخذ تسميته في عهد الملك هنري السادس الذي حكم في الفترة من سنة 1421 إلى سنة 1471. وكان المجلس يقوم بتكوين عدة لجان، تختص كل واحدة منها بالاشراف على إحدى مصالح الدولة.

ويرجع أصل نشأة الوزارة في إنجلترا إلى إحدى لجان المجلس الخاص، وهي لجنة الدولة The Commitee of State، حيث أطلق على أعضائها الذين كانوا يعينون ويعزلون من قبل الملك مستشاري التاج.

ولم يكن مجلس العموم يملك وسيلة لفرض رقابته على هؤلاء المستشارين أو الوزراء إلا الإتهام الجنائي Impeachement الذي تحول في القرن السابع عشر إلى مسؤولية جنائية وسياسية في نفس الوقت.

وفي أثناء حكم أسرة أورانج طغى مركز الوزارة على المجلس الخاص، وأصبح اختصاصها شاملاً للشؤون التنفيذية وإدارة المصالح العامة في الدولة تحت إشراف البرلمان الذي حرص الوزراء على نيل ثقته وتأييده لأعمالهم.

وشهدت فترة حكم أسرة أورانج توقيع الملك على قانون الحقوق Bill of Rights سنة 1688، الذي أدى إلى تقوية سلطة البرلمان، وحد من امتيازات التاج، وحظر على الملك سلطة إيقاف تنفيذ القوانين، وسلطة الإعفاء من تطبيق القوانين، أو فرض ضريبة بدون موافقة البرلمان.

كذلك، قيد قانون الحقوق حق الملك في إصدار اللوائح العامة، بحيث يتم إصدارها تنفيذاً للقانون دون أن تعدله.

ولقد دفعت الظروف السياسية التي مرت بها إنجلترا في بداية القرن الثامن عشر إلى الإسراع في ظهور دعائم النظام البرلماني.

إذ اتحدت إنجلترا مع هانوفر سنة 1714 إتحاداً شخصياً، وجلس أمير هانوفر على عرش انجلترا عن طريق الوراثة، وأصبح جورج الأول أول ملوك أسرة هانوفر التي حكمت إنجلترا حتى سنة 1837، عندما انتهى هذا الإتحاد

نتيجة لإعتلاء أنثى العرش، هي الملكة ڤيكتوريا، وذلك لأن قانون توارث العرش في هانوڤر لم يكن يسمح بتولي الإناث العرش إلا عند إنعدام الذكور.

أدت هذه الظروف إلى إبراز الوزارة باعتبارها كياناً مستقلاً عن المجلس الخاص كما ظهر مركز رئيس الوزراء في عهد جورج الأول، الذي اضطر إلى ترك رئاسة الوزارة لأحد الوزراء نظراً لعدم معرفته باللغة الإنجليزية.

كما أدت الظروف الشخصية لملوك أسرة هانوڤر إلى عجزهم عن مباشرة السلطة واضطرارهم إلى تركها للوزراء، فنتج عن ذلك تقوية مركز الوزارة وتدعيم النظام البرلماني.

فبالاضافة إلى جورج الأول الذي لم يكن يعرف الإنجليزية، كان جورج الثالث الذي تولى الحكم من سنة 1760 إلى سنة 1820 تعتريه نوبات من الجنون.

وتميزت شخصية جورج الرابع الذي حكم إنجلترا من سنة 1820 إلى سنة 1837 بالضعف والكسل. وحتى الملكة ڤيكتوريا التي جلست على عرش انجلترا فترة طويلة امتدت من سنة 1837 إلى سنة 1901، كانت صغيرة السن عند تنصيبها، حيث لم تكن تتجاوز الثامنة عشرة من عمرها.

كما كان لظهور الأحزاب السياسية آثار هامة على النظام السياسي الإنجليزي إذ استقرت الأوضاع على أن يكون أعضاء الوزارة من الحزب الفائز في الانتخابات.

وتطورت المسؤولية الوزارية من المسؤولية الفردية لكل وزير إلى المسؤولية التضامنية أو الجماعية في منتصف القرن الثامن عشر.

حدث ذلك عندما اضطر روبرت والبول R.Walpole رئيس الوزراء آنذاك إلى تقديم استقالته سنة 1742 بعد أن فقد ثقة مجلس العموم الذي أصدر قراراً بذلك. ونتيجة لذلك دعى الملك زعيم المعارضة إلى تولي الوزارة بعد استقالة والبول، فبرزت قاعدة تولي المعارضة للحكم عند سقوط الوزارة.

وإذا كانت استقالة والبول فردية، فإن التطبيق الأول لاستقالة الوزارة بأكملها عند تقرير مسؤوليتها حدث سنة 1782 ضد وزارة لوردنورث Lord North. وتكررت بعد ذلك استقالة الوزارات عند سحب الثقة بها من

البرلمان، مما أدى إلى ترسيخ قاعدة المسؤولية التضامنية للوزارة أمام البرلمان.

أما استخدام الوزارة لحق حل الهيئة البرلمانية، فإنه تم لأول مرة من جانب وليم بت W.Pitt الذي احتكم إلى الشعب لحسم الخلاف الذي نشب بينه وبين البرلمان وأدى إلى حله، فجاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة للحكومة، إذ أعطى أغلبية الناخبين أصواتهم لصالح وليم بت وأنصاره.

ولقد ساعد على استمرار العمل بهذه القواعد التي تمثل أركان النظام البرلماني واستقرارها ظهور حزبين كبيرين في إنجلترا في أواخر القرن الثامن عشر، هما حزب التوري وحزب الهويج، اللذان تنافسا على الزعامة في البرلمان للوصول إلى الحكم. وإزدادت حدة هذه المنافسة في القرن التاسع عشر بعد أن أصبح حزب التوري يعرف بحزب المحافظين، وسمى حزب الهويج حزب الأحرار، ثم استمرت هذه المنافسة بين حزب المحافظين وحزب العمال في القرن العشرين.

إذ كانت الانتخابات تأتي بأحد الحزبين إلى السلطة، مع ضمان أغلبية مؤيدة للوزارة في البرلمان. فساعد ذلك على استقلال الوزارة استقلالاً كاملاً عن الملك، واستحوازها على مقاليد السلطة التنفيذية دون الملك، في مقابل مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان.

ونتج عن ذلك عدم مسؤولية الملك عن تصرفات الوزارة، فحيث تكون السلطة تكون المسؤولية، مما أدى إلى تخلي الملك وليم الرابع عن سلطة اختيار الوزراء سنة 1935، تاركاً الأمر لرئيس الوزراء ليتولى تأليف الوزارة بحرية كاملة من الأشخاص الذين يثق بهم[1].

---

(1) لمزيد من التفاصيل عن هذه التطورات، راجع:

- R. Redslob, Le régim parlementaire, op. cit., p: 10 et s.
- A. Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, 3 éme éd. op. cit., p: 213 et, s.
- M. Prelot, inst. pol. et, dr. const. op. cit., pp: 97 et, s.
- Pierre Pactet, Les institutions politiques de la Grand-Bretagne, D. F. Paris 1960 pp: 13 et, s.

=

وعلى هذا الأساس استقر مبدأ عدم مسؤولية الملك بصفة نهائية من الناحية السياسية أمام البرلمان.

وكان مبدأ عدم المسؤولية الجنائية معمولاً به بصفة دائمة بناء على أن الملك لا يخطئ.

وهكذا، أصبح الملك لا يسأل مطلقاً لا سياسياً ولا جنائياً ولا مدنياً.

وكان لهذا المبدأ نتائج معينة هامة في النظام البرلماني التقليدي في انجلترا، سنعرض لها في المبحث التالي.

المبحث الثاني

مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة والنتائج المترتبة عليه

عرضنا في البحث السابق للتطورات السياسية والدستورية التي أدت إلى ظهور مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً وجنائياً في إنجلترا، وإرساء أركان النظام البرلماني، الذي انتقل منها إلى كثير من الدول الملكية والجمهورية.

وإذا كان مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة بقي بدون تغيير في الدول الملكية التي أخذت بالنظام البرلماني(1)، فإن تطبيقه اصابه التعديل في الدول الجمهورية ذات النظام البرلماني، حيث لا ينطبق الشق الجنائي للمبدأ على رئيس الدولة الذي هو رئيس الجمهورية.

= والدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، القاهرة سنة 1953، ص: 66 وما بعدها؛ الدكتور محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، المرجع السابق، ص: 597 وما بعدها؛ الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، المرجع السابق، ص: 303 وما بعدها؛ الدكتور يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الشروق، القاهرة سنة 1976، ص: 177 وما بعدها؛ الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية سنة 1987، ص: 580 وما بعدها.

(1) أخذت كثيراً من الدول الأوروبية الملكية بالنظام البرلماني، حيث طبق في فرنسا بعد عودة الملكية إليها سنة 1814، وكذلك في ملكية يوليو سنة 1830، وفي أسبانيا بدستور سنة 1876، وفي بلجيكا والسويد واليونان.

راجع في ذلك:

= Julien Laferriere, Manual de droit constitutionnel, 2ème éd. Paris 1947, p: 771.

وما يعنينا الآن هو البحث في مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني كما نشأ واكتمل في إنجلترا من جهة، وبيان النتائج المترتبة على هذا المضمون من جهة أخرى.

وسيكون ذلك في المطلبين التاليين.

المطلب الأول
مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة

استند مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة - في رأي جانب من الفقه الدستوري الفرنسي - إلى حجتين أساسيتين: تمثلت الحجة الأولى في فكرة المصلحة العليا للدولة La notion de raison d'Etat التي تدعو إلى مناهضة فكرة مسؤولية السلطة التنفيذية. وكان من الطبيعي أن تظهر هذه الفكرة في الدول الملكية، ثم انتقلت بعد ذلك إلى الدول الجمهورية.

وجوهر هذه الفكرة أن أي اعتداء على رئيس الدولة هو اعتداء في نفس الوقت على الدولة ذاتها.

أما الحجة الثانية، فإنها ارتكزت على فكرة التحكيم L'arbitrage التي تجعل من رئيس الدولة حكماً محايداً بين السلطات العامة[1].

ويحتوي مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة على شقين رئيسيين، عدم المسؤولية السياسية من ناحية، وعدم المسؤولية الجنائية وبجوارها عدم المسؤولية المدنية من ناحية أخرى.

أولاً: عدم المسؤولية السياسية

رأينا كيف انتهى التطور بالنظام البرلماني في إنجلترا إلى تقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك سياسياً، وقد تم التعبير عن هذا المبدأ بأن «الملك يسود - أو يملك - ولا يحكم» «The King reigns but does not rule»، وبالفرنسية Le roi regne mais ne gouverne pas[2].

(1) Michel Belanger, contribution á l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat, R.D.P. 1979, p: 1277.

(2) ينتقد أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي هذا الإصطلاح ويرى أن الملك لا يسود ولا يملك، لأن السيادة مقررة للأمة وحدها، كما يعتقد أن الترجمة الصحيحة لكلمة Reigne

فطالما أن الملك لا يباشر أعمال السلطة بنفسه، وإنما عن طريق الوزارة، فإنه يكون غير مسؤول عن هذه الأعمال.

ثانياً: عدم المسؤولية الجنائية

يحكم المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة مبدأ أن «الملك لا يخطىء» The king can do no wrong

الذي يعبر عنه بالفرنسية Le Roi ne Peut mal Faire.

وأن ذاته مصونة لا تمس La personne du Roi est inviolable.

ولهذا، فإن الملك لا يسأل جنائياً ولا تجوز محاكمته عما قد يرتكبه بصفة شخصية من الجرائم المعاقب عليها في قانون العقوبات، سواء كانت جرائم عادية أو جرائم متعلقة بسلطاته الدستورية التي يمارسها عن طريق الوزارة. وبذلك يكون الملك غير مسؤول بصفة مطلقة، سياسياً وجنائياً، ومدنياً[1].

وبطبيعة الحال، فإن المبدأ كان محترماً ومطبقاً في الظروف العادية، ولكنه لم يحترم في الظروف غير العادية الاستثنائية التي مرت بها إنجلترا في بعض مراحل تاريخها.

= هي يحكم أو يسيطر. وأخيراً، يرى أنه غير صحيح أن الملك لا يحكم، وأن الصحيح أنه يحكم بالفعل في النظام البرلماني، ولكن بالاشتراك مع وزارته.

راجع مؤلفه، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى، دار المعارف، سنة 1957 ـ 1958، ص: 270 وما بعدها.

(1) راجع بشأن مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة:

- J. Laferriere, Manuel de droit constitutionnel, op. cit., p. 770 et, s.
- Georges Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1949, pp: 168 et, s.
- Pierre Wigny, droit constitutionnel, principes et droit positif, T. 11, Bruxelles, 1952, pp: 570 et, s.
- E. Gordon, la résp. du chef de l'État. op. cit., pp: 111, et, s.

ـ والدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص: 18 وما بعدها، وكذلك مؤلفه مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، القاهرة سنة 1949، ص: 187.

ـ الدكتور عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، المرجع السابق، ص: 270 وما بعدها.

ـ الدكتور محمد كامل ليله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص: 629 وما بعدها. =

إذ تمت محاكمة الملك شارل الأول أمام البرلمان بتهمة ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى لحقوق الشعب وحرياته، وفقد حياته لهذا السبب سنة 1649.

وتكرر حدوث ذلك الموقف بعد ثورة سنة 1688 ضد الملك جيمس، الذي هرب إلى فرنسا قبل أن يلقى مصير أبيه شارل الأول.

المطلب الثاني
النتائج المترتبة على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة

ينتج عن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الوزارة من جهة، وعدم استطاعة رئيس الدولة أن يعمل بصفة منفردة من جهة أخرى.

هاتان هما النتيجتان اللتان تنتجان عن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة.

أولاً: انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الوزارة

إذا كان رئيس الدولة غير مسؤول، فمن المنطقي أن تنتقل سلطاته الدستورية إلى الوزارة، بمعنى أن ممارسته لهذه السلطات يكون عن طريق الوزارة.

كما أن أوامر رئيس الدولة لا تخلي الوزارة من المسؤولية[1].

وهذا تطبيق سليم لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، فلا تمارس هيئة سياسية سلطات معينة بدون أن تسأل عنها، فلا سلطة بدون مسؤولية، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية La oú est la Responsabilité la est le pouvoir.

ولذلك فإن «السلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً»[2].

ويترتب على انتقال السلطة إلى الوزارة قيامها بتحديد السياسة العامة،

---

(1) هذا ما نصت عليه المادة 89 من الدستور البلجيكي، وكان هذا المبدأ مطبقاً كذلك في فرنسا منذ عهد ملكية يوليو سنة 1930.

(2) المرحوم الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة 1971، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1980، ص: 87.

ووضع مشروعات القوانين، والبت في الشؤون العامة للدولة، ولا يستطيع رئيس الدولة ممارسة أحد هذه الأمور الهامة بنفسه، وإنما يتخذ القرارات بواسطة الوزارة في النظام البرلماني[1].

كما أنه ليس بمقدور رئيس الدولة أن يملي على البلاد اتجاهات لا توافق عليها الوزارة لأن موافقة مجلس الوزراء شرط أساسي في كل ما يتعلق بالسياسة العامة للدولة[2].

ونظراً لأن الوزارة تكون مؤلفة من قادة الحزب الذي يتمتع بالأغلبية في البرلمان أو تحظى بتأييد هذه الأغلبية على الأقل، فإن اضطلاعها بالسلطة أمر منطقي وضروري، لأنها تمثل الأغلبية المنتخبة من الشعب، وهذا أمر يتفق كل الاتفاق مع المبدأ الديمقراطي.

وبذلك، تمثل الوزارة مركز الثقل وحجر الزاوية في النظام البرلماني، إذ أنها تتولى السلطة الفعلية، حتى ما كان منها مسنداً إلى رئيس الدولة بنصوص الدستور، وهي المسؤولة مسؤولية سياسية كاملة عن هذه الممارسة أمام البرلمان[3].

وهكذا، تتحول السلطات الدستورية لرئيس الدولة في النظام البرلماني كعقد المعاهدات، وحل البرلمان وتأجيل انعقاده، وقيادة الجيش، وغيرها إلى سلطات إسمية أو شكلية غير فعلية.

ومن أجل ذلك، لا يجوز توجيه أي انتقاد أو لوم إلى رئيس الدولة في المناقشات التي تدور داخل البرلمان، ولا يصح استغلال اسمه أو سلطته، أو

---

(1) الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص: 19 ـ 21، ومبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 189.

M. Duverger, inst. pol. et dr. const., 1- Les grands systèmes politiques, op. cit., p: 173.

صدرت ترجمة هذا الكتاب عن دار مجد ـ بيروت 1993.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، المرجع السابق، ص: 325.

(3) عبر المرحوم الدكتور محمد كامل ليله عن مركز الوزارة في النظام البرلماني بأنها تُمثل رئيس الدولة لدى البرلمان، وتمثل البرلمان لدى رئيس الدولة، وهي التي تهيمن على تصريف جميع شؤون الدولة.

راجع مؤلفه، النظم السياسية، المرجع السابق الإشارة إليه، ص: 631.

حثه على استعمال إحدى السلطات التي خولها له الدستور[1].

ثانياً: عدم استطاعة رئيس الدولة العمل بمفرده

لا يستطيع رئيس الدولة في النظام البرلماني أن يباشر اختصاصاته بصفة منفردة، ويعبر الانجليز عن هذه النتيجة بقولهم The king can not act alone ويترتب على ذلك أن توقيع رئيس الدولة على القرارات الهامة في الشؤون العامة للدولة لا تكون ملزمة إلا إذا كانت مصحوبة بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص، وهذا ما يعرف في الفقه الدستوري الفرنسي بالتوقيع الوزاري المجاور Contreseing Ministerel.

وقد سمح نظام التوقيع المجاور - من الناحية التاريخية - باقتسام سلطة إصدار القرار بين الوزراء المكونين للحكومة ورئيس الدولة[2].

وحظى هذا النظام بأهمية كبيرة في جميع تطبيقات النظام البرلماني، حيث يتعين أن تصدر جميع القرارات الهامة بتوقيعات رسمية مزدوجة من رئيس الدولة والوزير المسؤول حتى تصبح نافذة[3].

ولم يقتصر الأمر على الأوامر التي يصدرها رئيس الدولة، بل تعدى ذلك إلى ضرورة أن يعمل رئيس الدولة برأي وزرائه في كل تصرفاته، ابتداء من مقابلاته للسفراء الأجانب وبرقياته إلى رؤساء الدول الأجنبية، واصطحاب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء في سفرياته ورحلاته، وحضور وزير الخارجية لمقابلاته مع ممثلي الدول الأخرى، إلى ما يلقيه من خطب أو ما يصدر عنه من تصريحات.

وإذا كانت توقيعات رئيس الدولة على القرارات العامة غير ملزمة بمفردها، فبالمقابل يتعين ألا تصدر هذه القرارات بدون توقيع رئيس الدولة عليها، وإلا اعتبر ذلك تجاهلاً للوجود الدستوري لرئيس الدولة تنتج عنه أزمة

---

(1) أنظر في هذا المعنى، الدكتور عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، المرجع السابق، ص 272 - 273.

(2) J. Cadart, inst. pol. et, dr. const. T. 11. op. cit., p: 562.

(3) احتفظ نظام التوقيع الوزاري المجاور بقدر من الأهمية حتى في النظام البرلماني المتطور كما سنرى في الباب الثاني.

سياسية خطيرة[1].

وعلى الرغم من عدم استطاعة رئيس الدولة في النظام البرلماني أن يعمل بمفرده على النحو السالف بيانه، فإنه يتمتع بسلطتين هامتين هما، حق تعيين الوزارة وإقالتها من جهة، وحقه في حل البرلمان من جهة أخرى.

السلطة الأولى: حق تعيين الوزارة وإقالتها

يقوم رئيس الدولة باختيار الشخص الذي يتولى رئاسة الوزارة ويكلفه بتشكيل الوزارة، أي باختيار الأشخاص الذين يصبحون وزراء فيها[2].

وبناء على هذا التكليف يقوم رئيس الوزراء باختيار أعضاء الوزارة على أساس ثقته في كفاءة كل منهم لتولي المنصب الوزاري المرشح له من ناحية، وامكانية التعاون معهم في إدارة شؤون الحكم من ناحية أخرى.

وبعد ذلك يقوم رئيس الوزراء بعرض الأسماء التي وقع اختياره عليها على رئيس الدولة، لكي يوافق على هذا التشكيل ويصدر القرار أو الأمر الرسمي بتعيين الوزارة.

وإذا كان الأمر يبدو سهلاً على هذا النحو، فإن الواقع العملي لا يجعل مسألة تعيين الوزارة بهذه السهولة دائماً.

إذ أن وجود الأحزاب السياسية المتنافسة على الحكم في النظام البرلماني يقيد رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء الذي يجب أن يكون زعيماً للأغلبية البرلمانية في المجلس النيابي، أو أحد زعمائها، لكي تحصل وزارته على موافقة أغلبية الأعضاء، وتضمن تأييده وثقتهم عند تصويت المجلس على هذه الثقة.

وهذا الوضع هو الذي يحدث في بريطانيا بشكل دائم تقريباً، حيث يوجد دائماً حزبان رئيسيان تنحصر بينهما المنافسة الانتخابية للفوز بالأغلبية

---

(1) حدثت أزمة سياسية خطيرة في بلجيكا سنة 1939، نتيجة لاذاعة قرار بتعيين عضو أكاديمي قبل أن يقدم هذا القرار إلى الملك للتوقيع عليه.
أنظر في ذلك:

P. Wigny, droit constitutionnel, op. cit. pp: 575- 576.

(2) E. Gordon, la résp. du chef de l'État, op. cit., pp: 132 et, s.

البرلمانية وتأليف الوزارة. فقد كانت هذه المنافسة تدور بين حزب المحافظين وحزب الأحرار في القرن الماضي. ثم أصبحت بين حزب المحافظين وحزب العمال منذ ثلاثينات القرن العشرين حتى الآن[1].

إذ تسفر الانتخابات في العادة عن أغلبية واضحة لأحد الحزبين، بحيث يكون متعيناً على الملك (أو الملكة) أن يدعو زعيم هذه الأغلبية وتكليفه بتشكيل الوزارة[2].

ولكن رئيس الدولة يتمتع بقدر أكبر من الحرية عندما تكون المنافسة الحزبية واسعة المجال، أي بين عدة أحزاب سياسية، حيث أن الانتخابات لا تأتي بأغلبية واضحة لصالح أحد هذه الأحزاب.

إذ يحصل حزبان أو ثلاثة على عدد متقارب من المقاعد يزيد مجموعها عن النصف، ثم تتقاسم الأحزاب الأخرى بقية المقاعد، فيستطيع رئيس الدولة أن يكلف أحد زعماء الأحزاب الكبيرة بتشكيل وزارة ائتلافية، وفقاً للتقدير الشخصي للرئيس.

وهذا هو الوضع السائد في بلجيكا، حيث يمنح العرف الملك دوراً هاماً في اختيار رئيس الوزارة الذي يكلفه بتشكيلها[3].

وكما أن لرئيس الدولة حق تعيين الوزارة، فإن له حق إقالتها كذلك بيد أن ممارسته لهذا الحق مرهون بموقف الأغلبية البرلمانية من هذه الوزارة[4].

إذ أن قيام رئيس الدولة باقالة وزارة فقدت ثقة أغلبية أعضاء البرلمان يكون تصرفاً سليماً ولا يثير مشاكل في هذه الحالة، لأن إقالته لهذه الوزارة يتوافق مع موقف الأغلبية البرلمانية.

ولكن لو حدث العكس، وقام رئيس الدولة باقالة وزارة تحظى بثقة وتأييد أغلبية المجلس النيابي، فإن تصرفه سيثير له المتاعب ويتسبب في

(1) تستثني الفترة من سنة 1906 إلى سنة 1924 من هذا الوضع، لاختفاء ظاهرة الثنائية الحزبية خلالها، نتيجة لضعف حزب الأحرار، حيث حلت ظاهرة الإئتلافات الحزبية محلها.

(2) P. Pactet, les inst. pol. de la Grand-Bretagne, op. cit., p: 218.

(3) P. Wigny, dr. const. t. 11. op. cit. p: 606, et, p: 609.

(4) E. Gordon, la résp. du chef de l'État, op. cit. pp: 143 et, s.

حدوث مشاكل سياسية له، حيث يظهره بمظهر المتحدي لسيادة الأمة، وأنه يهدر إرادة أغلبية ممثليها المنتخبين من الشعب ولا يقيم لها وزناً[1].

ومن الناحية العملية نجد أن الملك في إنجلترا لم يستخدم حقه في إقالة الوزارة بشكل صريح منذ سنة 1783. بينما لجأ ملك بلجيكا إلى إقالة الوزارة عدة مرات في سنة 1871 وسنة 1884، وكذلك سنة 1911.

كما لجأ رئيس الجمهورية في فرنسا إلى إقالة الوزارة مرتين في عهد الجمهورية الثالثة، في سنة 1877، وسنة 1921.

السلطة الثانية: حل البرلمان

إذا قام رئيس الدولة باقالة وزارة تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية، فإنه يكلف زعيم الأقلية بتشكيل وزارة جديدة لتدير شؤون الدولة.

ونظراً لأن وزارة الأقلية لن تحصل على ثقة الأغلبية البرلمانية، فإن رئيس الدولة سيكون مضطراً إلى حل البرلمان نفسه، وهذا هو ما يسمى بالحل الرئاسي[2] Dissolution Présidentielle.

ويترتب على حل البرلمان إجراء انتخابات جديدة تعتبر بمثابة استفتاء شعبي على تصرف رئيس الدولة، فإذا ما تمخضت هذه الانتخابات عن أغلبية جديدة، فهذا يعني أن تصرف رئيس الدولة كان سليماً، وأن إقدامه على حل البرلمان كان خطوة موفقة تؤكد صحة تقديره للأمور، مما يؤدي إلى تدعيم مركزه.

---

(1) يعترض استاذنا الدكتور عبد الحميد متولي على منح رئيس الدولة حق إقالة الوزارة لمخالفته مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة الذي يمثل أحد الأركان الأساسية للنظام البرلماني. ويرى أن رئيس الدولة له حق إقالة الوزارة في حالة واحدة فقط. هي حالة رفض الوزارة الإستقالة رغم إقتراع المجلس النيابي بعدم الثقة بها.

أنظر مؤلفه، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، السابق ذكره، ص: 286 ـ 287.

(2) يختلف الحل الرئاسي للبرلمان بالتحديد الموضح في المتن عن الحل الوزاري Dissolution ministerielle الذي يحدث نتيجة لنزاع حاد بين الوزارة والبرلمان.

أنظر بشأن إقالة الوزارة عند الخلاف مع رئيس الدولة.

P. Wigny, droit const. op. cit. p: 574.

بيد أن الأمر يختلف في حالة فوز الأغلبية القديمة بأغلبية مقاعد البرلمان الجديد، إذ أن هذه النتيجة تعني وقوف الشعب مع البرلمان ضد رئيس الدولة، وأن رئيس الدولة أخطأ عندما أقال وزارة الأغلبية، وأنه أساء التقدير بإقدامه على حل البرلمان[1].

ومما لا ريب فيه أن هذه النتيجة تعتبر هزيمة لرئيس الدولة تنال من مكانته وتزعزع مركزه إلى حد كبير، لأنه سيكون مجبراً على قبول استقالة وزارة الأقلية التي شكلت قبل الانتخابات وإلى دعوة زعماء الأغلبية البرلمانية من جديد لتولي الوزارة.

ويتضح لنا من ذلك أن حل البرلمان ليس سلاحاً أو سلطة شخصية لرئيس الدولة يستخدمه كيفما يشاء، وإنما يجب أن يستعمله لكفالة العمل المنسجم بين السلطات الدستورية، وليس لدعوة هيئة الناخبين للاختيار بين سياسته الشخصية، وتلك التي تراها الأغلبية البرلمانية[2].

ولهذا، فإن الأمر قد ينتهي باستقالة رئيس الدولة إذا ما أساء التقدير وقام بحل البرلمان، وأجرى انتخابات ينتج عنها عودة الأغلبية السابقة في البرلمان الجديد، كما حدث في فرنسا في أول عهد الجمهورية الثالثة[3].

---

(1) راجع في ذلك، الدكتور محمد كامل ليله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص: 634 وما بعدها.

(2) P. Wigny, Dr. const. op. cit., p: 612.

(3) قبل رئيس الجمهورية الفرنسية الماريشال مكماهون Mac-Mahon استقالة حكومة سيمون سنة 1877، التي قدمت نتيجة توجيهه رسالة لوم إلى رئيس الوزراء. وعين حكومة أقلية تابعة له برئاسة بروجلي Dud de Broglie، ثم حل الجمعية الوطنية بعد حصوله على موافقة مجلس الشيوخ، وأجرى الانتخابات فجاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة للأغلبية القديمة، واستقالت وزارة بروجلي، وتولت الأغلبية الحكم. وأدت هذه الأزمة إلى زعزعة مركز رئيس الجمهورية، مما اضطره إلى الإستقالة بعد فترة قصيرة.
ولقد تركت هذه السابقة أثراً عميقاً في النظام السياسي الفرنسي، بحيث لم يقدم أي رئيس جمهورية بعد ذلك التاريخ على حل البرلمان.
راجع في ذلك:
J. Cadart, Inst. pol. et. Dr. const. op. cit. pp: 703 et, s.

المبحث الثالث

مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في مصر الملكية

بعد استقلال مصر بتصريح 22 فبراير سنة 1922، وضع أول دستور لمصر المستقلة، ويتم إصداره بالأمر الملكي رقم 42 في 19 من أبريل سنة 1923.

وكان من الطبيعي أن يعتنق دستور سنة 1923 النظام البرلماني الذي كان سائداً بصفة تقليدية في معظم الدول الملكية في أوروبا في ذلك الوقت وعلى رأسها انجلترا بطبيعة الحال، فضلاً عن فرنسا في عهد الجمهورية الفرنسية الثالثة، وغيرها من الدول[1].

وعلى هذا الأساس قرر الدستور ثنائية السلطة التنفيذية وأخذ بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة، وتقرير مسؤولية الوزارة.

فقد نصت المادة 33 من الدستور على أن «الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس».

وبذلك يكون الملك غير مسؤول بصفة مطلقة.

فلا يسأل جنائياً عن الجرائم السياسية أو العادية التي قد يرتكبها، كما أنه غير مسؤول سياسياً.

إذ كانت الوزارة - التي يضطلع الملك بسلطاته عن طريقها - هي المسؤولة كما جاء في المادة 48 من الدستور «الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه»[2].

---

(1) اقتبس واضعو الدستور المصري معظم أحكامه من الدستور البلجيكي الملكي، حيث طبق النظام البرلماني هناك بنجاح.

(2) لم ينص دستور سنة 1923 صراحة على حق الملك في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء. ويرى جانب من الفقه الدستوري في مصر أن ذلك لا يمنع من حضور الملك جلسات مجلس الوزراء وتولي رئاستها كلما شاء أو تطلبت المصلحة العامة ذلك، وأن هذا ما أكدته لجنة الثلاثين في تقريرها على مشروع الدستور بقولها «أن ذلك لا يمنع الملك من حضور جلسات مجلس الوزراء، فقد يبدي من جليل النصح والإرشاد ما يفيد الوزارة فائدة كبرى».

كما نصت المادة 57 على أن «مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة».

وقررت المادة 60 أن «توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون».

ونصت المادة 61 من الدستور على أن «الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته».

كذلك جاء في المادة 62 أن «أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلي الوزراء من المسؤولية بحال».

فقد أكدت هذه النصوص أن الملك ـ بصفته رئيساً للدولة ـ لا يستطيع أن يعمل بصفة منفردة، وإنما عن طريق الوزارة، التي يجب أن يوقع رئيسها أو الوزير المختص بجوار توقيعات الملك فيما يصدره من أوامر، وأن أوامره الشفهية أو الكتابية لا تخلي الوزارة من المسؤولية على الاطلاق.

وبذلك يتضح لنا أن الملك كان غير مسؤول سياسياً وجنائياً ومدنياً طبقاً لنصوص دستور سنة 1923[1] وأنه كان يملك ولا يحكم وفقاً لجوهر النظام البرلماني التقليدي، حيث كان يتمتع بسلطات اسمية أو شكلية غير فعلية، في حين تتركز السلطات في يد مجلس الوزراء المكون من رئيس المجلس والوزراء[2].

ومع ذلك، فإن التطبيق العملي أدى إلى مخالفة هذه المبادئ في كثير من الأحيان، حيث كان الملك يتدخل في شؤون الحكم، ويمارس بعض

= راجع في ذلك؛ الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان محمد الطماوي، القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، المرجع السابق، ص: 450.

(1) الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان محمد الطماوي، القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، المرجع السابق، ص: 447؛ الدكتور رمزي طه الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري سنة 1983، ص: 330.

(2) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، الاسكندرية سنة 1990، ص: 255.

سلطاته بشكل مباشر بدون الاستعانة بالوزارة، أو عن طريق فرضه لأرائه واتجاهاته على الوزارة.

ورغم أن دستور اسماعيل صدقي الذي أصدره سنة 1930، وألغي به دستور سنة 1923 واستمر تطبيقه حتى سنة 1934، قد استمر في الأخذ بالنظام البرلماني وتقرير عدم مسؤولية رئيس الدولة، إلا أنه اختلف عن دستور سنة 1923 في تقويته للسلطة التنفيذية عن طريق توسيع سلطات الملك من ناحية، وإضعافه للسلطة التشريعية من ناحية أخرى، كما سنبين فيما بعد.

المبحث الرابع

مدى مسؤولية رئيس الدولة في الجمهورية اللبنانية

أسس الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 النظام النيابي البرلماني في لبنان، على غرار النظام البرلماني الذي كان مطبقاً في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة، وقد عدل هذا الدستور سنة 1990 كما ذكرنا من قبل.

إذ جاء في الفقرة حـ من مقدمة الدستور بعد تعديله «أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية». كما ذكرت الفقرة هـ من المقدمة «أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

وقد أقام الدستور النظام البرلماني على أساس الفصل بين منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزارة، وجعل رئيس الدولة ـ الذي هو رئيس الجمهورية ـ غير مسؤول سياسياً. وهذا ما نصت عليه المادة 60 من الدستور «لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته».

وفي المقابل جعل الوزارة مسؤولة سياسياً، وقرر المسؤولية التضامنية للوزارة، والمسؤولية الفردية للوزراء في الفقرة الأخيرة من المادة 66 المعدلة سنة 1990، التي نصت على أن يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إنفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية».

وكانت المادة 17 من الدستور قبل تعديلها تنص على أن «تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً لأحكام هذا الدستور».

وبالرغم مما قد يوحي به نص المادة من تولي رئيس الجمهورية للسلطة التنفيذية، وأن دور الوزراء لا يتعدى مساعدة رئيس الجمهورية كما هو الشأن في النظام الرئاسي، فإن الفقه الدستوري كان ينفي ذلك الإيحاء. ويؤكد أن نظام الحكم الذي أخذ به الدستور اللبناني هو نظام برلماني(1).

ولكي يقطع المشرع الدستوري اللبناني الشك باليقين قام بتعديل المادة 17 سنة 1990 ليؤكد على الطبيعة البرلمانية لنظام الحكم في لبنان، فأصبح نص المادة كالتالي «تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو الذي يتولاها وَفقاً لأحكام هذا الدستور».

كما نصت المادة 54 من الدستور المعدلة سنة 1990 على أن «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة».

وبذلك لا يجوز لرئيس الجمهورية أن ينفرد بممارسة أي سلطة من السلطات الدستورية، بل يجب أن يشترك معه رئيس الحكومة والوزراء في التوقيع على ما يصدره من أعمال كل حسب اختصاصه، بل ويعتبرون ـ وفقاً لمقتضيات النظام البرلماني ـ أصحاب الدور الحقيقي في مباشرتها والمسؤولين عنها.

ولهذا، حرص المشرع الدستوري على تعديل نص المادة 54 على النحو السابق بيانه، ليؤكد على الأخذ بالنظام البرلماني بأركانه التقليدية من ناحية، وليبين الحالتين اللتين يجوز فيهما لرئيس الجمهورية الإنفراد بإصدار المراسيم،

---

(1) راجع في ذلك: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، المرجع السابق، ص: 318 وما بعدها؛ الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، المرجع السابق، ص: 194 وما بعدها؛ الدكتور ابراهيم شيحا، النظام الدستوري اللبناني، المرجع السابق، ص: 358 وما بعدها؛ الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المبادئ العامة ـ الدستور اللبناني؛ المرجع السابق، ص: 246 وما بعدها.

وموجباً ضرورة إشتراك رئيس الحكومة في التوقيع مع رئيس الجمهورية على المرسوم المتعلق باصدار القوانين.

وبناء على ذلك، فإن رئيس الجمهورية لا ينفرد بإصدار المراسيم باستثناء حالتين، تتمثل الحالة الأولى في مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 53 المعدلة سنة 1990، الذي يقوم رئيس الجمهورية بإصداره منفرداً.

أما الحالة الثانية، فهي حالة إصدار المراسيم الخاصة بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، كما جاء في الفقرة الخامسة من المادة 53 المعدلة.

هذا، بينما يتعين إصدار مرسوم تشكيل الحكومة بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء وكذلك الشأن بالنسبة لمراسيم قبول إستقالة الوزراء أو إقالتهم بموجب نص الفقرة الرابعة من المادة 53 المعدلة سنة 1990.

وأخيراً، إذا كان رئيس الجمهورية لا يسأل من الناحية السياسية فهو مسؤول جنائياً بالنسبة للجرائم المتعلقة بوظيفته في حالتين؛ حالة خرقه للدستور، وحالة الخيانة العظمى.

أما المسؤولية عن الجرائم العادية فتخضع للقوانين العادية بموجب المادة 60 من الدستور.

ويكون إتهام رئيس الجمهورية عن إرتكاب جريمة خرق الدستور أو الخيانة العظمى بقرار من مجلس النواب بغالبية ثلثي مجموع أعضائه، ويحاكم أمام المجلس الأعلى.

ويتكون المجلس الأعلى وفقاً للمادة 80 المعدلة من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب، وثمانية من أعلى القضاة اللبنانين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار الأقدمية إذا تساوت درجاتهم.

ويجتمع أعضاء المجلس تحت رئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة، وتصدر قرارات التجريم من المجلس الأعلى بغالبية عشرة أصوات، وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص.

وعند اتهام الرئيس وإحالته إلى المحاكمة يتوقف عن مباشرة أعماله، وتناط سلطاته عند عزله وكالة بمجلس الوزراء طبقاً للمادة 62 من الدستور.

وخلاصة ما تقدم أن رئيس الجمهورية في لبنان غير مسؤول من الناحية السياسية ولكنه يسأل عما يرتكبه من جرائم جنائية عادية، أو عند قيامه بخرق الدستور أو ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى.

الفصل الثالث

سلطات رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي

رغم أن تقرير مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني يقتضي عدم توليه لسلطات معينة بصفة شخصية، حيث تكون ممارسته للسلطات العامة عن طريق الوزارة، فإن رؤساء الدول في هذا النظام يتمتعون بمباشرة بعض السلطات بأنفسهم.

ولهذا فإن التوازن بين سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي ومسؤوليته لا يتحقق بصفة مطلقة، وإنما بشكل نسبي.

وتقتضي متطلبات الدراسة أنْ نعرض للمركز العام لرئيس الدولة في هذا النظام، قبل أن نعالج سلطاته وامتيازاته في إنجلترا، ومصر في العهد الملكي، وأخيراً في لبنان.

وعلى هذا الأساس سوف يتضمن هذا الفصل أربعة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: المركز العام لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي.

المبحث الثاني: حقوق الملك وامتيازات التاج في إنجلترا.

المبحث الثالث: سلطات رئيس الدولة في عهد النظام الملكي المصري.

المبحث الرابع: سلطات رئيس الدولة في الجمهورية اللبنانية.

المبحث الأول

المركز العام لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي

يحظى رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي بمركز أدبي يلقى الإحترام من الجميع، ويلعب دوراً شرفياً أو فخرياً بصفة أساسيةUn role essentiellement honorique، كما يقول الفقيه الكبير الأستاذ موريس ديفرجيه[1].

إذ أنه يجسد الأمة، ويصدر القوانين، ويوقع على المراسيم، ويصدق على المعاهدات، ويسمى الوزير الأول، ويقوم بحل البرلمان عند الاقتضاء.

بيد أنه يمارس هذه السلطات بطريقة اسمية أو رمزية Symbolique حيث لا يتم اتخاذ القرارات بواسطته، ولكن عن طريق مجلس الوزراء، ولهذا فهو يشبه آلة التوقيع، حيث لا يستطيع أن يرفض إعطاء توقيعه.

وإذا وقع خلاف بينه وبين الحكومة، فليس أمامه سوى الخضوع لارادتها أو يقدم استقالته، ولكن استقالة رئيس الدولة عمل خطير، يظل عملاً استثنائياً تماماً[2].

ويوضح الأستاذ ديفرجيه M.Duverger بعد ذلك أن رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، سواء كان ملكاً بالوراثة، أو رئيساً منتخباً بواسطة البرلمان، أكثر بعداً عن السيادة الشعبية من الوزير الأول، وأقل منه في صفة تمثيل الأمة[3].

بيد أن الأستاذ ردسلوب Redslob كان قد أعلن أن رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي رغم أنه ليس هو الذي يسيطر بارادته على الميدان السياسي - إذ أن هذا هو دور هيئة الناخبين - فإن له مهمة أخرى تتلخص في أنه القوة المحركة للنظام La force generatrice du mecanisme[4].

---

(1) M. Duverger; Inst. pol. et. Dr. const. 1- Les grands systémes politiques, op. cit., pp: 172-173.

صدرت ترجمة هذا الكتاب عن المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، مجد، بيروت 1993.

(2) M. Duverger; Idem. p: 173.

(3) M. Duverger; Idem. p: 190.

(4) R. Redslob; Le Régime parlementaire, op. cit., p: 70.

وإذا كان الشعب هو صاحب الإرادة السامية، فإنه لا يعبر عنها إلا في فترات متقطعة[1]. وفي الفترات الواقعة بين الانتخابات الإعتيادية، يمارس كل من البرلمان والوزارة حكماً مؤقتاً، طالما أن سياستهما متوافقة مع الإرادة الوطنية.

أما إذا انقطع هذا التوافق، فإنه يُعاد بواسطة انتخابات غير عادية، يعطي الشعب أوامره التي يخضع لها البرلمان والوزارة، وتتحقق بالتالي وحدة جميع السلطات لفترة أخرى.

ويمثل رئيس الدولة في هذا النظام أداة السيادة الشعبية، وهو الوسيط بين هيئة الناخبين من ناحية، والبرلمان والوزارة من ناحية أخرى.

حيث يتحدد دوره في إحلال حكومة جديدة محل التي عارضها الشعب، أو تدعيم الحكومة بواسطة الحل في حالة عدم تأييد الجمعية النيابية لها.

ويشبه الأستاذ ردسلوب النظام البرلماني بميزان يحمله رئيس الدولة ـ سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية ـ بيده، وأن البرلمان والوزارة يمثلان كفتي هذا الميزان، أما الثقل فيتجسد في القوة القاهرة التي تتمخض عنها الإنتخابات. ويتعين على رئيس الدولة أن يقيم التوازن بنقل الموازين لناحية أو لأخرى[2].

ويصور جانب آخر في الفقه الدستوري الفرنسي دور رئيس الدولة في النظام البرلماني بأنه حكم Un arbitre بين البرلمان والحكومة، فهو يُشبه الحكم الرياضي الذي يحكم مباراة على أرض الملعب، بحيث يتعين عليه أن يحترم قواعد اللعب[3].

---

(1) كان العميد ردسلوب متأثراً في ذلك بما كتبه جون جاك روسو في مؤلفه الشهير «العقد الإجتماعي» عن النظام في إنجلترا، خاصة قوله «يظن الشعب الإنجليزي أنه حر، ولكنه واهم في ظنه، فهو ليس حراً إلا في أثناء أنتخاب أعضاء البرلمان. وبعد انتهاء الانتخاب يعود الشعب عبداً لا حول له ولا قوة، وقد جنى بذلك نتيجة سوء استعماله لحريته في اللحظات التي كانت فيه ملك يمينه».

J. Jacques Rousseau; Le contrat social, L. H. Paris, livre 111, ch. XV.

(2) R. Redslob; Le régime parlementaire, op. cit. pp: 8- 9.

هذا، في حين يعبر الفقيه البلجيكي المعروف ڤيني P.Wigny عن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي بأنه يماثل الدور الذي يقوم به المجلس الثاني الإستشاري، في حالة الأخذ بنظام المجلسين النيابيين(1).

ويقصد الأستاذ ڤيني بذلك أن رئيس الدولة يلعب دوراً يشبه مهمة المجلس النيابي الثاني في تمحيص مشروعات القوانين وقراءتها مرة ثانية للتأكد من دقة صياغتها وتحقيقها للأهداف المرجوة من سنها قبل الموافقة عليها.

وهو يرى أن رئيس الدولة له اختصاصات هامة تتعلق بشؤون الدولة، ولكنها شائعة Indivise لأنه لا بد من ممارستها من رئيس الدولة ووزرائه معاً.

ومع ذلك، فإن اشتراك رئيس الدولة في ممارسة هذه السلطات لا يتم بطريقة آلية Automatique، لأن ذلك يمثل بالنسبة له حقاً وواجباً في نفس الوقت.

ولهذا، فإن رئيس الدولة، ملكاً كان أم رئيساً، يكون قد أساء انجاز وظيفته إذا اكتفى بالموافقة دون تمحيص لكل ما تقدمه اليه الحكومة(2).

وإذا كان هذا هو المركز العام لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي في نظر فقهاء القانون الدستوري، فمما لا شك فيه أن رئيس الدولة إذا كان ملكاً، فإنه يتمتع بمركز أدبي يفوق ما يتمتع به رئيس الجمهورية، نظراً للمكانة التي يحتلها من يجلس على عرش البلاد طوال حياته، خاصة إذا كان يتمتع بشخصية قوية مرموقة.

وكان هذا الأمر واضحاً بالنسبة لملوك إنجلترا بعد أن اكتملت أركان النظام البرلماني من القرن التاسع عشر حتى الآن. إذ أنه رغم تقلص سلطاتهم واحتلال الوزارة لمركز الصدارة في شؤون الحكم، فقد بقيت لهم عدة حقوق وامتيازات ـ معظمها نظري بحت ـ تعرف بحقوق وامتيازات التاج، نعرضها في المبحث التالي.

---

(1) - Georges Vedel; Droit constitutionnel, op. cit. p: 168.
- A. Hauriou; Droit constitutionnel et, Inst. pol. op. cit. p: 365.

(2) - P. Wigny; Droit constitutionnel, op. cit. p: 573.
- P. Wigny; Droit constitutionnel, op. cit. pp: 571- 572.

المبحث الثاني

حقوق الملك وامتيازات التاج في إنجلترا

منذ إقصاء ملوك الساكسون القدامى بواسطة الغزو النورماندي في القرن الحادي عشر حتى يومنا هذا. توارث عرش إنجلترا العديد من الملوك والملكات، حيث تواصل نظام الحكم الملكي بشكل دائم.

ولم ينقطع هذا التواصل إلا في فترة الثورة الأولى للقرن السابع عشر ضد حكم أسرة استيوارت بزعامة كرومويل بين عامي 1649 و1660 التي أدت إلى إعدام الملك شارل الأول، ثم عادت الملكية بتنصيب ابنة شارل الثاني بعد انتهاء ثورة كرومويل.

وانتقل التاج بعد ذلك إلى أسرة أورانج سنة 1668 بعد إبعاد أسرة استيوارت عن الحكم، وتم تنصيب وليم أورانج أو وليم الثالث كأول ملوك هذه الأسرة.

أما الأسرة الحاكمة حالياً فهي أسرة هانوفر التي جلس أول ملوكها جورج الأول على عرش انجلترا سنة 1714، وغيرت اسمها في خلال الحرب العالمية الأولى إلى اسم Windsor[1].

ويفرق الانجليز بين الملك أو الملكة كشخص طبيعي، وبين التاج The Crown كمجموعة سلطات ونظام قانوني. فوراثة العرش تتم بطريق التوارث وفقاً لقانون وراثة العرش، حيث ينتقل التاج كملكية خاصة، والنساء لسن مستبعدات من الوراثة، ولكنهن يأتين بعد الرجال في الترتيب بالنسبة لدرجة القرابة المتساوية.

وفي هذا الصدد توجد تفرقة بين الملكة المالكة Queen Regnant- La Reine- Regnante التي تملك بموجب حقها الخاص، كما هو الحال في الوقت الحاضر بالنسبة للملكة اليزابث الثانية Elizabeth-II التي تم تتويجها سنة 1953، وبين الملكة الشريكة La Reine Consort-Queen Consort زوجة الملك.

(1) P. Pactet; Les Inst. pol. de la Grande-Bretagne, op. cit. p: 211.

وعندما تؤول وراثة العرش إلى إحدى الملكات، فإن زوجها يحمل لقب الأمير الشريك. Prince Consort. ولا يحدث ذلك بشكل تلقائي، وإنما يعتمد على قرار الملكة، وهذا هو الوضع الحالي للأمير فيليب زوج الملكة اليزابث الثانية.

ولا تؤول وراثة العرش إلى الكاثوليك الرومان أو الأشخاص المتزوجين بكاثوليك، وذلك منذ سنة 1701. وحتى سنة 1910 كان الملك يقسم عند وراثته للعرش أنه لا يعتقد في العقيدة الأساسية للكنيسة الكاثوليكية المتمثلة في استحالة القربان. ولكن منذ تلك السنة تم الإكتفاء بإعلان الملك أنه منضم إلى الكنيسة الإنجيلية لكي يصبح رئيساً لها، ويتم تتويج الملك أو الملكة باحتفال ديني[1].

وفي الوقت الحاضر تحمل ملكة انجلترا اليزابث الثانية ألقاب ملكة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، وممالكها وأراضيها الأخرى، وهي ملكة ورئيسة الكومنولث، وحامية الإيمان[2].

وبالنسبة للكومنولث، فإن الملك هو الرباط العضوي الوحيد للوحدة بين جميع أعضاء هذه الرابطة التي تربط بريطانيا العظمى بمعظم الدول التي كانت مستعمرات سابقة لها، عندما كانت تسمى الامبراطورية التي لا تغيب عنها الشمس[3].

ولهذا، فإن ملكة إنجلترا هي ملكة اسكتلندا وايرلندا الشمالية وكندا، واستراليا، ونيوزيلندا. ويمثلها حاكم عام في هذه الدول بناء على إقتراح الدول.

---

(1) M. Duverger; Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F. Paris, 1968, p: 286- et, édition de 1980, 1- Les grands systémes politiques, op. cit., p: 280.

(2) هذه هي الألقاب التي حددها البرلمان الانجليزي لها عند جلوسها على عرش البلاد سنة 1953، أنظر في ذلك:

Claude Guillot; Les Institutions Britaniques.

ترجمة عيسى عصفور تحت عنوان؛ النظام السياسي والإداري في بريطانيا، منشورات عويدات، بيروت - باريس، سنة 1983، ص: 35.

(3) Pierre La lumière et, André de Michel; Les Régimes Parlementaires européens, P.U.F. 2éme éd. Paris 1972, p: 203.

ولكنها ليست ملكة على الدول الجمهورية التي كانت خاضعة للاستعمار الانجليزي سابقاً كالهند. ومع ذلك فإنه يعترف لها بأنها رئيسة الكومنولث[1].

ومما لا ريب فيه أن الأسرة المالكة الإنجليزية تتمتع بحب واحترام الغالبية العظمى للشعب الإنجليزي، حيث ينظر اليها أنها تجسد عظمة الأمة، وأنها رمز وحدتها، ومصدر اعتزاز أبنائها، وهي منبع الشرف والنبل فيها، ولها الرئاسة الزمنية لكنيسة إنجلترا.

ولهذا فإن المركز الإجتماعي Le Prestige Social للأسرة المالكة مرموق. ويبدي الشعب الانجليزي اهتماماً كبيراً بالاحتفالات الخاصة بأفراد العائلة المالكة، كتنصيب ملك أو ملكة، أو زواج ولي العهد أو ابنة الملك أو الملكة، كما حدث عند زواج الأمير شارل الابن الأكبر للملكة اليزابث في الثمانينات. بل أنه يهتم بكل تنقلات أفراد الأسرة المالكة، كقيام الملك أو ولي العهد برحلة إلى الخارج، أو حتى رحلة صيد في الداخل.

ويعتبر الاحتفال باليوبيل الفضي أو الذهبي أو الماسي مناسبة وطنية عزيزة، كالاحتفال الذي جرى باليوبيل الفضي للملك جورج الخامس سنة 1935، والاحتفال باليوبيل الماسي للملكة ڤيكتوريا سنة 1897.

كما يهتم الشعب الإنجليزي بكل ما يصدر عن الملك من خطب أو رسائل كرسالة الملكة في عيد الميلاد، أو اشتراكها في حفلة عامة، أو قيامها بوضع حجر الأساس لمبنى هام، أو افتتاحها لمؤسسة من المؤسسات[2].

وسوف نعرض فيما يلي أهم الحقوق التي يمارسها الملك في إنجلترا من جهة، وما يسمى بامتيازات التاج من جهة أخرى. وذلك في مطلبين متعاقبين.

---

(1) تضم رابطة الكومنولث حوالي 33 عضواً في قارات العالم الخمس، وكانت جمهورية ايرلندا قد انسحبت سنة 1949، وكذلك اتحاد جنوب افريقيا سنة 1961.

لمزيد من التفاصيل عن الكومنولث راجع؛ كلودجيو، المؤسسات البريطانية، المترجم تحت عنوان؛ النظام السياسي والإداري في بريطانيا، المرجع السابق، ص: 145 وما بعدها. وأنظر كذلك؛

P. Pactet; Les inst. pol. de la Grande- Bretagne, op. cit., pp: 224, et s.

(2) الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص: 349.

المطلب الأول : حقوق الملك

يمثل وجود ملك دستوري على رأس الدولة في إنجلترا حسنة كبيرة، لأنه يحتل موقعاً محايداً بين الأحزاب السياسية والمؤسسات الدستورية في الدولة، ولا يدين لها بالولاء، لأنه وصل إلى رئاسة الدولة بالوراثة وليس للأحزاب فضل في ذلك.

ولهذا، فهو فوق الأحزاب ويسمو عليها، ويترفع عن الدخول في المنازعات التي تثور بينها.

أما الحقوق المعترف بها للملك، فقد حددها الفقيه الدستوري الانجليزي Bagehot في ثلاثة حقوق أساسية؛ أولها حقه في أن يستشار The right to be consult، وثانيها حق التشجيع The right to encourage. وأخيراً، حق التحذير The right to worn[1].

وبطبيعة الحال، فإن ممارسة الملك لهذه الحقوق لا تنتقص من سلطة الوزارة، إذ يبقى لها الرأي النهائي الذي يجب أن ينصاع له الملك، بما أنها المسؤولة أمام البرلمان عن سياستها في إدارة الشؤون العامة للبلاد، وسوف نبين مضمون هذه الحقوق الثلاثة فيما يلي:

أولاً: حق الملك في أن يستشار

لملك إنجلترا الحق في أن يستشار Droit d'étre consulte في شؤون السياسة العامة. ولن تستطيع الحكومة النهوض بواجباتها على أكمل وجه إذا ما أهملت استشارة رئيس الدولة وأخذ رأيه في مجريات الأمور، كالمفاوضات مع الدول الأجنبية، ومشروعات الادارة، والتعامل مع المعارضة، وغير ذلك من الشؤون العامة.

ومما لا شك فيه أنه بعد جلوس الملك على العرش عدة سنوات يكون

---

(1) راجع بشأن هذه الحقوق:

- R. Redslob; Le régime parlementaire, op. cit., pp: 58 et, s.
- Harlod- J- Laski, le gouvernement parlementaire en Angleterre, traduction française de jacques Cadart et, jacques Prélot; P.U.F. Paris 1950, pp: 268 et, s.
- P. Wigny; Droit constitutionnel, op. cit., pp: 572 et, s.

قد اكتسب خبرة واسعة في شؤون الدولة الخارجية والداخلية، تستطيع الحكومة الإستفادة منها بحرصها على استشارته وأخذ رأيه بصفة دورية.

أما إذا قدر للملك أو الملكة الاستقرار في الحكم ربع قرن أو نصف قرن أو أكثر من ذلك - كما حدث للملكة ڤكتوريا في القرن الماضي - فإن هذا يعني أنه لا يوجد أحد من رجال السياسة والحكم في الدولة يضاهيه - أو يضاهيها - في الخبرة والحنكة السياسية.

ثانياً: الحق في التشجيع

يستطيع الملك أن يجعل المصلحة العامة وحدها هي التي تستحوذ على اهتمامه، بحكم مركزه المحايد والسامي فوق كل الأحزاب، ونفوذه الشخصي على الجميع.

ولهذا، فإن في مقدوره أن يعطي دفعات قوية من التشجيع للهيئات الدستورية التي تعبر عن الإرادة العامة بما له من حق التشجيع Droit de stimuler، لأن السلطة الملكية هي القوة المحركة للنظام البرلماني[1]. ولقد قام ملوك انجلترا كثيراً بدور الوساطة لحل الخلافات السياسية التي تحدث بين الهيئات الدستورية والسياسية في الدولة، سواء كان هذا الخلاف بين الحكومة والمعارضة أو بين الحكومة وأحد المجلسين، أو بين مجلسي العموم واللوردات حيث مارسوا تأثيرهم ونفوذهم لحمل الطرف المتشدد على المهادنة والتصالح والوصول إلى الحل الذي يحقق المصلحة العامة للبلاد.

وهذا ما حدث من جانب الملكة ڤكتوريا في أحوال كثيرة في القرن الماضي كما قام الملك إدوارد السابع بعدة وساطات هامة محلية ودولية.

كذلك الشأن بالنسبة لجورج الخامس وإدوارد الثامن[2].

ثالثاً: الحق في التحذير

يكون في مقدور رئيس الدولة أن يعمل على إفادة وزرائه من خبرته،

---

(1) - R. Redslob; Le régime parlementaire, op. cit., p: 63.

(2) راجع الأمثلة التي ذكرها ردسلوب في مؤلفه النظام البرلماني، سالف الذكر، ص: 58 وما بعدها.

عندما يبدي لهم وجهات نظره الشخصية حول التصور الأكثر شمولاً للمصلحة العامة عن طريق حقه في التحذير Droit d'avertir.

وبطبيعة الحال سوف ينصت اليه باحترام، لأن معلوماته واسعة وشاملة وحياده غير مشكوك فيه[1].

وفي هذا المجال، فإن التعاون في سبيل تحقيق الصالح العام يدعو إلى التوفيق بين رأي أحد الوزراء الهادف إلى تحقيق برنامج الوزارة الممثلة للأغلبية، وتصور رئيس الدولة الحارس على المصالح الدائمة للأمة.

فقد يؤدي تحذير رئيس الدولة إلى أحد الوزراء إلى التروي وإعادة بحث الموضوع، وتقديم حلاً مدروساً.

ولقد حفل التاريخ الدستوري لانجلترا بالعديد من الأمثلة على قيام ملوكها بممارسة حقهم في النصح والتحذير، إذ حملت الملكة فكتوريا وزرائها على تغيير صيغة مراسلاتهم مرات عديدة، وكثيراً ما وجهت إليهم ملاحظات ونصائح مهمة.

ومارس ملوك وملكات إنجلترا هذا الحق بدرجات متباينة في فترات تاريخية مختلفة، حيث كانت ملاحظاتهم وتوجيهاتهم تلقى اهتماماً كبيراً من الوزراء.

المطلب الثاني: إمتيازات التاج

كانت جميع سلطات الدولة في الأصل بيد التاج، وبالتدريج انتزع منه عدد كبير منها حيث مررت إلى البرلمان، وإلى الوزارة، وإلى القضاء، وكذلك إلى السلطات المحلية.

وما تبقى من هذه السلطات أطلق عليه امتيازات التاج Les Prérogatives de la couronne أو الإمتيازات الملكية Les Prérogatives Royales.

وجدير بالذكر أن التاج يتمتع في ممارسته لهذه الامتيازات بسلطة تقديرية تشبه ما يعرف بالأعمال الحكومية أو أعمال السيادة في النظام القانوني

(1) P. Wigny; Droit constitutionnel, op. cit. pp: 573 et, s.

الفرنسي، وهذه الخاصية التقديرية هي نتيجة لمبدأ الملك لا يخطئ الذي يعطي جميع أعمال الملك حصانة قضائية كاملة ومطلقة.

ورغم أن نطاق امتيازات التاج قد انتقص منه كثيراً، إلا أنه تبقى الكثير من هذه الامتيازات من الناحية الشكلية أو النظرية. أما من الناحية العملية فإن التاج لا يمارسها بنفسه، بل عن طريق الوزارة المسؤولة[1].

ويعبر جانب من الفقه عن هذا الوضع بأن مجلس الوزراء قد ورث سلطات الملك[2].

وتمتد امتيازات التاج من مجال السياسة الداخلية إلى نطاق السياسة الخارجية إذ تشمل التعيين في المناصب المدنية والعسكرية، ومنح ألقاب اللوردات، وتوزيع الألقاب والأوسمة، والقيادة العليا للجيش، ودعوة البرلمان إلى الانعقاد أو تأجيل انعقاده وكذلك الحق في حله، والتصديق على القوانين وإصدارها، وحق العفو في المجال الداخلي.

ويوجد حق الدخول في الحرب أو الموافقة على السلام، وحق إبرام المعاهدات والإعتراف بالحكومات، في ميدان السياسة الخارجية[3].

وبطبيعة الحال، فإن الذي يهمنا في بحثنا هذا هو المجال الداخلي.

ولهذا، فإننا سنعرض لامتيازات التاج في نطاق علاقته بالبرلمان من ناحية، وامتيازات التاج في علاقته بالوزارة من ناحية أخرى[4].

---

(1) يذكر الفقه الدستوري أن ملك أو ملكة إنجلترا توقع اليوم على قرارات لم تتخذها، وأن حرية الحركة ضعيفة لدرجة أن الملك إدوارد الثامن لم يستطع اختيار زوجته. حيث اعترضت الكنيسة الإنجليزية والوزارة على رغبته في الزواج من مطلقة أمريكية. راجع في ذلك:

M. Duverger; Inst. pol. et dr. const. 1- Les grands systémes politiques, op. cit., p: 282.

(2) الدكتورة سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1986، ص: 452.

(3) M. Duverger; Inst. pol. et dr. const. 1- Les grands systémes politiques, op. cit. pp: 282.

(4) بخصوص امتيازات التاج، راجع؛

- A. Hauriou; Droit const. et. Inst. pol, 3éme. éd. op. cit. p: 35.
- P. La Lumière et, A. Demichel; Les régimes parlementaires européens, op. cit., pp: 201-202.

أولاً: إمتيازات التاج في نطاق العلاقة مع البرلمان

تتضمن هذه الامتيازات إقتراح القوانين، والتصديق عليها، وحل البرلمان. وأخيراً، تنصيب الأشراف.

أ ـ اقتراح القوانين L'initiative Legislative

كان الملك هو مصدر التشريع في بداية الأمر، ثم أصبح القانون عملاً مشتركاً يعبر عن إرادة الملك والبرلمان معاً، فإذا لم تتوافر هاتان الإرادتان فلا يتم إصدار القانون.

وبذلك أصبحت السلطة التشريعية موزعة بالتساوي بين الملك والبرلمان منذ القرن الخامس عشر، وإن كانت كفة الملك أكثر رجحاناً بالنسبة لاقتراح القوانين المالية.

بيد أن الوزارة هي التي تتولى مشروعات القوانين من الناحية الواقعية، مع الإلتزام بأخذ رأي التاج فيها قبل إقتراحها على البرلمان.

ب ـ التصديق على القوانين Droit de Sanction

يعني هذا الإمتياز أن القوانين التي يصدرها البرلمان يجب أن يصدق عليها الملك لكي تصبح نافذة، فإذا رفض الملك التصديق على قانون ما فإنه لا يمكن إصداره.

وقد جرى العرف على أن الملك يوقع بالعبارة الفرنسية الآتية، Le Roi Le veut عند الموافقة على التصديق، وبعبارة Le roi s'avisera عند رفض التصديق[1].

ويختلف حق التصديق بهذا المعنى عن حق الاعتراض على القوانين، إذ

= - H. J. Laski; Le gouvernement parlementaire en Angleterre, op. cit., pp: 272 et, s.

- P. Pactet; Les inst. pol. de la Grande-Bretagne, op. cit., pp: 217 et, s.

والدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص: 351 وما بعدها؛ الدكتور عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1980.

(1) P. Pactet; Les inst. pol. de la Grande-Bretagne, op. cit., p: 220. =

أن استخدام حق الاعتراض يؤدي إلى إعادة القانون مرة أخرى إلى البرلمان، ليتداول بشأنه على ضوء الأسباب التي بنى عليها الاعتراض.

وهذا الحق في الاعتراض الصادر من رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية ليس حقاً تشريعياً، ولا يجعله عضواً مشتركاً في العملية التشريعية[1].

ومع ذلك، فإن الفقهاء الإنجليز أطلقوا على حق الملك في التصديق على القوانين حق الاعتراض المطلق Absolue veto.

ويلاحظ فقهاء القانون الدستوري أن ملوك انجلترا لم يستخدموا هذا الحق منذ ما يزيد على قرنين ونصف من الزمان[2]. فمنذ أن استخدمت الملكة آن هذا الحق في رفض التصديق على مشروع قانون الميليشيا الإسكتلندية سنة 1707 لم يرفض أحد من ملوك وملكات إنجلترا أي قانون وافق عليه البرلمان.

ولهذا، فإن معظم الفقهاء يرون أن هذا الحق قد سقط بعدم الاستخدام وأن تطور النظام البرلماني في إنجلترا قد أدى إلى استحالة استخدام ملوك إنجلترا لهذا الحق[3].

جـ - حل البرلمان Dissolution du Parlement

يقصد بذلك الامتياز حل مجلس العموم La dissolution de la communes.

وكانت التقاليد مستقرة على أن البرلمان الذي دعاه الملك إلى الانعقاد للمرة الأولى يظل موجوداً، طالما أن الملك لم يقم بحله.

بيد أن الأمر لم يبق على هذا الحال، إذ صدر قانون يحدد مدة البرلمان بثلاث سنوات في سنة The parlement act 1694. وبعد ذلك صدر قانون آخر يحدد المدة بسبع سنوات في عهد جورج الأول سنة 1715.

---

(1) أنظر في ذلك: الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص: 353.

(2) A. Hauriou; Droit const. et. inst. pol. op. cit. p: 357.

(3) يرى هارولد لاسكي أنه من الصعب الاعتقاد بأنه في الامكان إحياء هذا الحق دون إيجاد ظروف تماثل أزمة ثورية، وأن النتيجة الطبيعية لذلك هي استقالة الوزارة.

H.J.Laski; Le gouvernement parlementaire en Angleterre, op. cit. p: 278.

وأخيراً عدل هذا القانون سنة 1911. وأصبحت مدة البرلمان خمس سنوات، وبقي حق التاج في حل البرلمان قبل استكمال هذه المدة من الناحية النظرية على الأقل. إذ ضعف حق الملوك في حل البرلمان نظراً لعدم استخدامه مدة طويلة، وانتقل هذا الأمر إلى الوزارة التي تتخذ هذا القرار بعد إجراء المشاورات اللازمة.

بل إن التطور انتهى إلى استخدام رئيس مجلس الوزراء لقرار حل البرلمان دون التشاور مع بقية الوزراء[1].

ومن ناحية أخرى، فإن الوزارة إذا ما نصحت التاج بالحل، فليس أمامه إلا قبول هذه النصيحة، لأنه لا يستطيع أن يعترض على طلب الوزارة بحل البرلمان إذا ما تقدمت به إليه[2].

وهكذا، يتضح لنا أن التاج لم يعد يستطيع إستخدام حق حل البرلمان من الناحية الواقعية، وإن بقي هذا الحق قائماً من الناحية النظرية.

د ـ تنصيب الأشراف Création de pairs

يعتبر تنصيب الأشراف من امتيازات التاج القديمة، الذي أعيد تنظيمه عدة مرات، واستخدمه التاج في أحوال معينة.

ويتم تنصيب أشراف جدد بناء على نصيحة رئيس الوزراء، ولا يوجد خلاف على بقاء هذا الحق كامتياز للتاج البريطاني حتى يومنا هذا.

وعادة ما يستخدم هذا الحق عند معارضة أغلبية أعضاء مجلس اللوردات La chambre des lords على مشروع قانون هام وافق عليه مجلس العموم. فيلجأ التاج إلى استخدام هذا الحق لاجبار مجلس اللوردات على الموافقة على مشروع القانون. إذ أن تعيين عدد من الأشراف الجدد سيؤدي إلى تغيير الأغلبية في مجلس اللوردات لصالح مشروع القانون.

ويحتفظ الملك بحق رفض نصيحة الوزارة في استخدام حق تنصيب أشراف جدد ولكن هذا الرفض قد يؤدي إلى تقديم إستقالة الوزارة، وما يتبع

---

(1) الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص: 369.

(2) P. La lumiére et, André de Michel; Les régimes parlementaires européens, op. cit., p: 202.

ذلك من تشكيل وزارة أقلية تطالب بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة[1].

ثانياً: امتيازات التاج في مجال علاقته بالوزارة

تشمل هذه الطائفة الامتيازات الآتية: إختيار رئيس الوزراء، وخطاب العرش، ورفض استقالة الوزارة، وإقالة الوزارة، ومنح الرتب والنياشين، والتعيين في المناصب العامة.

أ ـ تعيين رئيس الوزراء Designation du président des ministres

يمثل تعيين رئيس الوزراء امتيازاً تقلبدياً للتاج البريطاني، حيث يقوم الملك أو الملكة باختيار الشخص الذي يكلف بتشكيل الوزارة.

بيد أن نظام الثنائية الحزبية Two party system الموجود في بريطانيا قيد حرية التاج في هذا المجال، بحيث لا توجد له سلطة حقيقية في اختيار رئيس الوزراء. إذ يكون الملك مجبراً على اختيار زعيم الحزب الفائز في الانتخابات في أعقاب كل عملية انتخابية[2].

ولقد استتب نظام الثنائية الحزبية في الحياة السياسية البريطانية طوال القرن الماضي بين حزب المحافظين وحزب الأحرار، وفي القرن الحالي بين حزب المحافظين وحزب العمال، باستثناء الفترة التي برزت فيها ظاهرة الإئتلاف الحزبي نتيجة لضعف حزب الأحرار في الثلث الأول من هذا القرن. إذ تمتع الملك بحرية أوسع في اختيار رئيس الوزراء، مثلما حدث سنة 1923 وسنة 1932. ولكن بعد عودة نظام الثنائية الحزبية إلى العمل بعد ذلك، فقد التاج البريطاني حرية الحركة، فلم يعد له سلطة تذكر في اختيار رئيس الوزراء، حتى لو استقال الأخير، إذ أن سلطة التقرير ستكون لقادة حزب الأغلبية بالتوافق مع المجموعة البرلمانية للحزب[3].

ب ـ خطاب العرش Discours du trône

كان للملك الدور الأول في وضع خطاب العرش، كما كان يقوم بالقائه بنفسه في البرلمان عند افتتاحه في بداية انعقاده.

(1) الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص 388.

(2) P. La lumiére et, André de Michel; Les régimes parlementaires européens, op. cit. p: 201.

(3) A. Hauriou; Droit constitutionnel et, inst. pol. op. cit.p: 357.

غير أن تطور النظام البرلماني أدى بدوره إلى إحداث تطور في هذا الامر. فقد اعتبر خطاب العرش بمثابة بيان لسياسة الوزارة التي لا يسأل عنها الملك بصفة شخصية، وكان ذلك إبتداء من سنة 1841.

وعلى هذا الأساس، يتم وضع خطاب العرش بموافقة التاج والوزارة معاً، بحيث يعرض على الملك ويترك له فسحة من الوقت لطلب البيانات وإبداء الاقتراحات أو الاعتراضات.

وذلك، لأن حق الاعتراض على بعض الفقرات في خطاب العرش أمر مسلم به بصفة مستمرة. وقد استخدمت الملكة فكتوريا حقها في الاعتراض سنة 1881 على إحدى الفقرات الواردة في خطاب العرش آنذاك[1].

جـ ـ رفض استقالة الوزارة Réfus la Démission

كان رفض استقالة الوزارة أحد الامتيازات القديمة للتاج البريطاني، إذ كان له الحق في قبول أو رفض استقالة الوزارة عند التقدم بها.

ونظراً لأن رفض استقالة الوزارة يتعارض مع الأسس التي قام عليها النظام البرلماني، فإن هذا الامتياز لم يبق منه شيء في الوقت الحاضر، ومنذ أكثر من مائة عام لم ترفض أية استقالة[2].

ومن أحداث التاريخ السياسي الإنجليزي، نجد أن الملكة فكتوريا لم تنجح في إقناع اللورد رسل في العدول عن استقالته سنة 1866، كما لم يستجب اللورد بلفور لرأي الملك إدوارد السابع بالبقاء في الحكم، وقدم استقالته سنة 1905 عقب إجراء انتخابات فرعية هزم فيها حزبه.

د ـ إقالة الوزارة Droit de dissolution

كان حق إقالة الوزارة أحد الامتيازات الهامة التي يتمتع بها التاج بدون قيود حتى أواخر القرن الثامن عشر، عندما كان ينظر إلى الوزراء على أنهم

---

(1) ويبدو أن الوزارة أقنعت الملكة بأن خطاب العرش لا يعتبر بأي شكل من الأشكال معبراً عن رأيها الشخصي، ولكنه بيان يعبر عن سياسة معينة تسأل عنها الوزارة. أنظر في ذلك؛ الدكتور السيد صبري حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص: 258.

(2) H. J. Laski; Le gouvernement Parlementaire en Angleterre, op. cit. p: 278

مستشارين للتاج، وأن وظيفتهم تتمثل في تنفيذ سياسة الملك.

ولكن هذا الامتياز أصابه ما أصاب غيره من امتيازات التاج، حيث تحول إلى مجرد حق نظري بحت بعد استقرار مسؤولية الوزارة أمام مجلس العموم البريطاني.

فقد شهد النصف الثاني من القرن الثامن عشر قيام الملك جورج الثالث باستعمال حقه في إقالة الوزارة عدة مرات، كانت آخرها سنة 1783، أي منذ أكثر من قرنين من الزمان(1).

وهكذا، جرى العمل على هجر الإقالة الملكية Dissolution Royale للوزارة منذ زمن طويل، وأصبح هذا الحق ـ في الواقع ـ تصرف شخصي للوزير الأول(2).

هـ ـ منح الرتب والنياشين Octroi de titres et des décorations

بما أن التاج هو مصدر الشرف والمجد، فإنه هو الذي يتمتع بمنح من يختارهم ما يراه من رتب ونياشين ملكية.

بيد أن الأمر تطور مع تطور المسؤولية الوزارية، فأصبح العرف يجري على قيام الملك باستشارة رئيس الوزراء في معظم الأحوال، والوزير المختص في بعض الأحيان.

واستمر انفراد التاج بمنح بعض هذه الرتب والنياشين مثلما هو الشأن بالنسبة لقلادة الملكة فكتوريا(3).

وقد صدر في سنة 1923 قانون منع إساءة السلطة لتنظيم عملية منح الرتب والنياشين، وما زال سارياً حتى الآن.

ويتم توزيع هذه الرتب والنياشين في إحدى المناسبات المتعلقة بالملك، كعيد ميلاده، أو عيد جلوسه على العرش.

---

(1) الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السالف ذكره، ص: 359.

(2) A. Hauriou; Droit const. et, Inst. pol. op. cit. p: 357.

(3) الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السابق، ص: 389 وما بعدها.

و ـ التعيين في المناصب العامة Nomination dans les emplois publics

كان التعيين في المناصب العامة الكبرى، سواء المدنية منها أو العسكرية أو الكنسية يمثل أحد الامتيازات الهامة للتاج، ولكنه تقلص إلى حد كبير مع رسوخ المسؤولية الوزارية وانتقال السلطات التي كانت للملك إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان.

وتنقسم هذه المناصب إلى ثلاث مجموعات؛ مجموعة المناصب العامة التي يقوم الوزراء بتعيين الموظفين الذين يرونهم أهلاً لها بعد استشارة رئيس الوزراء والحصول على موافقته.

وهناك مجموعة المناصب الكنسية، حيث يملك التاج أصلاً التعيين في 60٪ من هذه المناصب، ويتولى رئيس الوزراء التعيين في النسبة الباقية.

وأخيراً، مجموعة المناصب القضائية التي يتم فيها تعيين قضاة المحكمة العليا عن طريق الوزارة، بناء على رضاء الملك، أي بعد الحصول على الموافقة الشكلية له[1].

المبحث الثالث

سلطات رئيس الدولة في عهد النظام الملكيّ المصري

أوضحنا من قبل أن النظام الدستوري المصري عرف مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في ظل العهد الملكي السابق، نتيجة لأخذ دستور سنة 1923 وكذلك دستور صدقي لسنة 1930 بالنظام البرلماني بأسسه التقليدية.

ويتعين علينا أن نعرض هنا للسلطات التي كانت مقررة للملك بصفته الرئيس الأعلى للدولة سواء تلك التي يباشرها بنفسه أو بواسطة الوزارة.

وسيكون عرضنا لهذه السلطات من خلال نصوص دستورية سنة 1923 بصفة أساسية، مع الإشارة إلى نصوص دستور سنة 1930 كلما تطلب الأمر.

وسوف نعالج هذه السلطات ببيان سلطات الملك في المجال التشريعي أولاً، ثم سلطاته في الميدان التنفيذي ثانياً، في المطلبين التاليين.

---

(1) الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المرجع السالف ذكره، ص: 396 وما بعدها.

المطلب الأول
سلطات الملك في المجال التشريعي

إذا كان دستور سنة 1923 قد أعلن أن الأمة هي مصدر جميع السلطات، وأن استعمالها يكون على الوجه المبين فيه (م 23)، فإنه نص على تولي الملك للسلطة التشريعية بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب في المادة 24.

كما نص الدستور على أنه لا يتم إصدار قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك (م 25)، وأن القوانين تكون نافذة في جميع القطر المصري باصدارها من جانب الملك ونشرها في الجريدة الرسمية (م 26).

وفي هذا المجال فإننا سنعرض لحق الملك في إفتتاح دور الإنعقاد العادي للبرلمان وتأجيله ودعوته إلى اجتماعات غير عادية من ناحية، ولحق تعيين خمسي عدد أعضاء مجلس الشيوخ من ناحية ثانية، وحق الاقتراح من ناحية ثالثة، وحق التصديق من ناحية رابعة، والتشريع في حالة الضرورة من ناحية خامسة، وأخيراً حق الملك في حل مجلس النواب.

أولاً: إفتتاح دور الإنعقاد العادي للبرلمان وتأجيله، ودعوته إلى إجتماعات غير عادية

كان الملك يتولى إفتتاح دور الإنعقاد العادي للبرلمان، ويقوم بإلقاء خطبة العرش في المجلسين ـ الشيوخ والنواب ـ مجتمعين، يستعرض فيها أحوال البلاد. وبعد ذلك يتعين على كل مجلس منهما أن يقدم كتاباً يضمنه جواباً على خطبة العرش.

كما كان للملك تأجيل انعقاد البرلمان بشرط ألا تزيد مدة التأجيل على ميعاد شهر، ولا يتكرر في دور الإنعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين (م 39).

وأخيراً، منحت المادة 40 من الدستور الملك الحق في دعوة البرلمان إلى اجتماعات غير عادية عند الضرورة. وكذلك الحق في توجيه هذه الدعوة متى تم طلب ذلك بعريضة موقعة من الأغلبية المطلقة لأعضاء أي المجلسين.

ويتولى الملك الاعلان عن فض الإجتماع غير العادي.

وعندما ألغى دستور سنة 1923 وأعلن دستور سنة 1930، جاء بنص جديد في هذا الصدد، إذ نصت المادة 40 على أن «للملك عند الضرورة أن

يدعو البرلمان إلى إجتماعات غير عادية متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين».

فقد جعل هذا النص دعوة المجلسين أمراً جوازياً، واشترط أن يقدم الطلب من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين بينما كان الأمر وجوبياً في دستور سنة 1923 بحيث لا يستطيع الملك أن يرفض توجيه الدعوة إلى الإجتماع غير العادي للبرلمان، كما كان يكتفي بتقديم الطلب من الأغلبية المطلقة لكل مجلس من المجلسين وليس للمجلسين معاً[1].

ثانياً: تعيين خمسي عدد أعضاء مجلس الشيوخ

منحت المادة 74 من دستور سنة 1923 الملك سلطة تعيين خمسي عدد أعضاء مجلس الشيوخ على أن ينتخب الثلاثة أخماس بالاقتراع العام[2].

وكان عدد مجلس الشيوخ يحدد على أساس أن كل عضو يمثّل ما بين 90 ألف نسمة إلى مائة وثمانين ألف نسمة.

ومن الملاحظ أن حق الملك في تعيين خمسي عدد أعضاء المجلس سيجعل هذا العدد الكبير من الأعضاء يدينون بالولاء للحكومة، وقد يقفون حجر عثرة أمام موافقة المجلس على المسائل التي يتطلب فيها الدستور الحصول على أغلبية الثلثين.

ومع ذلك، فقد قام واضعو دستور سنة 1930 الرجعي بزيادة هذه النسبة إلى ثلاثة أخماس أعضاء المجلس. إذ حددت المادة 75 من هذا الدستور عدد أعضاء المجلس بمائة عضو يعين الملك ستين منهم، وينتخب الأربعون الآخرون، وذلك بعد تثبيت عدد أعضاء المجلس.

---

(1) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله؛ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 258 ـ 259.

(2) أراد الملك أن ينفرد بتعيين خمسي أعضاء مجلس الشيوخ دون الوزارة، ووقع خلاف شديد بينه وبين سعد زغلول زعيم الأغلبية سنة 1924، حكّما فيه البارون البلجيكي ڤان دي بوش النائب العام لدى المحاكم المختلطة الذي أفتى بأن تعيين هؤلاء الأعضاء يجب أن يكون بناء على ما يعرضه مجلس الوزراء، لأن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه نظراً لعدم مسؤوليته.

أنظر في ذلك؛ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، منشأة المعارف بالاسكندرية سنة 1958، ص: 74 ـ 75، وكذلك النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، سنة 1965، ص: 291.

وهكذا، أصبح تعيين أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ ملك يمين الملك، وهذا يعني التسلط الكامل على المجلس، مما يؤدي إلى تعطيل عمله وفقدانه لدوره.

ثالثاً: اقتراح القوانين

نصت المادة 28 من دستور سنة 1923 على أن «للملك ولمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب».

وبذلك يكون الدستور قد جعل اقتراح مشروعات القوانين حقاً مشتركاً للملك ولمجلسي البرلمان الشيوخ والنواب، مع قصر اقتراح القوانين الخاصة بالضرائب على الملك ومجلس النواب.

ونظراً لأن الملك يتولى أعماله بواسطة وزرائه فإن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى البرلمان يتم تقديمها في شكل مراسيم موقعة من الملك ووزير أو أكثر حسبما يتطلب الأمر.

كما أن الحكومة تتمتع بحرية مطلقة في تقديم مشروعات القوانين المقترحة من جانبها إلى أي مجلس من المجلسين أولاً وفقاً لما تراه، لأن المجلسين متساويين بصفة أساسية[1].

بيد أن الدستور أوجب مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً وفقاً لنص المادة 139 من الدستور كاستثناء على هذه المساواة[2].

---

(1) الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، القاهرة سنة 1949، ص: 316. وبشأن المساواة بين المجلسين والاستثناءات التي تضمنها دستور سنة 1923 على قاعدة المساواة بينهما أنظر؛ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 69 وما بعدها، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص: 286 ـ 287؛ الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية، منشأة المعارف بالاسكندرية، بدون تاريخ، ص: 135 وما بعدها.

(2) ثار نقاش في الفقه الدستوري المصري المعاصر لتطبيق دستور سنة 1923 حول ما إذا كان يشترط تقديم الحكومة الإقتراح المتعلق بالضرائب إلى مجلس النواب أولاً مثل الميزانية، أم أنه يجوز لها تقديمه إلى مجلس الشيوخ إبتداء تطبيقاً للمساواة بين المجلسين؟ إذ انقسم الفقه بين الاتجاهين، حيث أيد الدكتور السيد صبري الاتجاه الأول، في حين ناصر كل من الأستاذ وايت ابراهيم والدكتور وحيد رأفت، والدكتور عثمان خليل عثمان الرأي الثاني.

كما فرق الدستور بين المجلسين بالنسبة لاقتراح مشروعات القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها، إذ جعله الدستور للملك ولمجلس النواب دون مجلس الشيوخ.

ومنح الدستور الحكومة الحق في سحب مشروع القانون المقترح من جانبها في أية مرحلة من أمام المجلسين، ويكون ذلك بمرسوم كذلك[1].

وجاء دستور سنة 1930 لينتزع حق اقتراح القوانين المالية من مجلس النواب، حيث جعلت المادة 38 منه هذا الحق خاصاً بالملك، وذلك على خلاف ما كان مقرراً في دستور سنة 1923.

رابعاً: التصديق على القوانين وإصدارها

وفقاً لنصوص دستور سنة 1923 فإن الملك له حق التصديق على القوانين التي يسنها البرلمان، فقد نصت المادة 25 على أن «لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك».

وجاء في المادة 34 أن «الملك يصدق على القوانين ويصدرها».

ويعني التصديق موافقة الملك على التشريعات التي أقرها البرلمان، فإذا لم يقم بالتصديق فإن ذلك يعني إعتراضه عليها.

ويفرق الفقه الدستوري في هذا المقام بين الاعتراض المطلق والاعتراض النسبي، إذ يعني الأول أن القوانين لا يمكن أن تصدر وإنما تقبر إذا اعترض رئيس الدولة عليها عن طريق رفض التصديق.

ولكن الاعتراض النسبي أو التوقيفي Veto supensif لا يمنع من إصدار القانون الذي اعترض عليه رئيس الدولة وأعاده إلى البرلمان خلال فترة معينة، إذ يستطيع البرلمان التغلب على هذا الاعتراض بأغلبية خاصة.

ويترتب على ذلك أنه إذا لم يقم رئيس الدولة بالتصديق على القانون

= راجع في ذلك؛ الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 317 وما بعدها؛ الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، المرجع السابق، ص: 346 وما بعدها.

(1) الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، ذات المرجع السابق؛ ص 344. =

ولم يرده إلى البرلمان خلال الفترة التي حددها الدستور، فإن ذلك يعتبر تصديقاً ضمنياً من جانبه. ويتعين عليه أن يصدره في هذه الحالة[1].

وقد منح دستور سنة 1923، حق الاعتراض التوقيفي أو النسبي وفقاً لنصوص المواد 35 و36. إذ أن للملك أن يرد مشروع القانون الذي أقره البرلمان خلال مدة شهر لاعادة النظر فيه إذا لم يرفض التصديق عليه. فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عُدَ ذلك تصديقاً من الملك وصدر (م 35).

أما إذا تم رد مشروع القانون في الميعاد السابق وقام البرلمان باقراره بالأغلبية الخاصة وهي ثلثي الأعضاء الذين يتآلف منهم كل من المجلسين، فإنه يأخذ حكم القانون ويتم إصداره.

وفي حالة عدم حصول هذا المشروع على أغلبية الثلثين فإنه لا يجوز النظر فيه مرة أخرى في ذات دور الانعقاد. وللبرلمان أن يعود إلى إقرار مشروع القانون في دور انعقاد آخر بالأغلبية المطلقة، بحيث يصبح قانوناً ويصدر (م 36).

وبالنسبة لاصدار القوانين فقد أسندت المادة 26 من الدستور هذه السلطة إلى الملك بإصدارها على أن «تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري بإصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الإصدار من نشرها في الجريدة الرسمية. وتنفذ في كل جهة من جهات القطر المصري وقت العلم بإصدارها.

ويعتبر إصدار تلك القوانين معلوماً في جميع القطر المصري بعد نشرها بثلاثين يوماً. ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح في تلك القوانين.

---

(1) بشأن التفرقة بين الإعتراض المطلق والإعتراض النسبي راجع؛

ـ الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 349.

ـ الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 1974.

ـ الدكتور ابراهيم شيحا، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 140.

ـ الدكتور عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، الرسالة السابقة، ص: 104 وما بعدها.

وعندما صدر دستور سنة 1930 تضمنت المادة 35 النص التالي: «على أنه إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدى شهرين لإعادة النظر فيه فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عُدَ ذلك رفضاً للتصديق.

ولا يجوز أن يعيد البرلمان في دور الانعقاد نفسه النظر في مشروع رفض التصديق عليه».

كما جاء نص المادة 36 على النحو التالي «إذا أقر البرلمان المشروع في دور إنعقاد آخر من الفصل التشريعي نفسه بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدره».

وبمقارنة هذين النصين بالنصين المقابلين لهما في دستور سنة 1923، نجد أن الملك لم يكن له سوى مدة شهر ليباشر حقه في التصديق، وليس شهرين كما جاء في دستور سنة 1930.

كما أن دستور سنة 1923 كان يعتبر عدم رد الملك على مشروع القانون في الميعاد المحدد بمثابة تصديق ضمني، أما دستور سنة 1930 فإنه اعتبر عدم الرد بمثابة رفض ضمني!

ومن ناحية ثالثة كان دستور سنة 1923 يعطي البرلمان الحق في إقرار مشروع القانون الذي رفضه الملك في نفس دور الانعقاد بأغلبية الثلثين. بيد أن دستور سنة 1930 حرم على البرلمان النظر في مشروع القانون المرفوض من الملك في نفس دور الانعقاد.

وأخيراً، كان دستور سنة 1923 يكتفي بالأغلبية المطلقة لاقرار القانون في دور انعقاد آخر، ولكن دستور سنة 1930 اشترط أن يتم هذا الإقرار بأغلبية الثلثين.

خامساً: التشريع في حالة الضرورة

إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فإن للملك الحق ـ وفقاً للمادة 41 من الدستور ـ أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون.

ومن البديهي أن ما يوجب الإسراع بإصدار مراسيم لها قوة القانون من جانب الملك بدلاً من البرلمان في الفترة الفاصلة بين أدوار الانعقاد، هو حدوث ظروف استثنائية تمثل حالة ضرورة[1].

وقد اشترطت المادة شرطين، يتمثل الشرط الأول في عدم مخالفة هذه المراسيم للدستور. أما الشرط الثاني فهو وجوب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون[2].

وحرص واضعو دستور سنة 1930 ـ كدأبهم ـ على تقوية سلطة الملك في هذا المجال أيضاً على حساب البرلمان. إذ منحت المادة 41 منه الملك سلطة إصدار مراسيم بقانون ـ أي لوائح الضرورة ـ ليس فيما بين أدوار الانعقاد فقط، ولكن في فترة حل المجلس أيضاً. هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، إكتفت المادة باشتراط عرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من إجتماعه التالي العادي. في حين كان دستور سنة 1923 يشترط دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له[3].

وأخيراً، لم يتشدد دستور سنة 1930 في حالة الضرورة التي تبيح تدخل السلطة التنفيذية وإصدارها لهذه اللوائح. فبينما اشترط دستور سنة 1923 في أحوال الضرورة أنها توجب الإسراع باتخاذ تدابير «لا تحتمل التأخير» لمواجهتها، اكتفى دستور سنة 1930 بأن تكون هذه الأحوال توجب فقط اتخاذ

---

(1) وبذلك لا تنطبق المادة على الفترة التي تفصل بين فصلين تشريعيين والتي تكون في حالة حل البرلمان لانتخاب برلمان جديد، ولا على تأجيل انعقاد البرلمان راجع؛ الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 479 وما بعدها.

(2) يعيب أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي على نص المادة 41 من دستور سنة 1923 أنه لم يحتم دعوة البرلمان فوراً ولم يحدد مدة معينة لاتمام هذا الانعقاد من ناحية، كما أنه لم يمنح الحكومة مثل هذه السلطة في فترة حل المجلس النيابي إذا ما حدثت ظروف استثنائية تتطلب مواجهتها.
أنظر مؤلفه؛ الدستور المصري، السابق ذكره، ص: 73 ـ 74، وكذلك النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، المرجع سالف الذكر، ص: 290.

(3) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 258.

تدابير عاجلة، دون اشتراط أن يكون من طبيعتها ألا تحتمل التأخير[1].

سادساً: حل مجلس النواب

نصت المادة 38 من دستور سنة 1923 على أن «للملك حق حل مجلس النواب».

ومما لا ريب فيه أن ما جاء في هذا النص من جعل حق الحل قاصراً على مجلس النواب دون أن يمتد إلى مجلس الشيوخ يتوافق مع النظام النيابي البرلماني الذي أخذ به الدستور. وذلك لأن مجلس النواب هو الذي يستطيع مساءلة الوزارة وسحب الثقة منها، في حين لا تسأل الوزارة أمام مجلس الشيوخ.

وقد تضمن الدستور قيدين هامين لضمان عدم إساءة استعمال حل مجلس النواب. يتجلى القيد الأول في اشتراط المادة 88 أنه «إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر».

أما القيد الثاني فيتمثل فيما تطلبته المادة 89 من اشتمال الأمر الصادر بحل مجلس النواب على الدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد اجتماع المجلس الجديد في خلال العشرة أيام التالية لاتمام عملية الانتخاب.

وقد تم حل مجلس النواب عدة مرات بالرغم من هذه القيود في الفترة من سنة 1924 إلى سنة 1952، منها ثلاث مرات تمثل انقلاباً دستورياً. كما أجرى الحل مرتين لذات السبب في سنة 1924 في عهد وزارة زيور الأولى، وفي سنة 1925 في عهد وزارته الثانية[2].

---

(1) الدكتور السيد صبري، اللوائح التشريعية، سنة 1944، ص: 193، أشار إليه الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 404.

(2) راجع في تفصيل ذلك؛ الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق ص: 226 وما بعدها.

ـ الدكتور خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 544 وما بعدها.

ـ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 75 وما بعدها،

وعندما صدر دستور سنة 1930 أتى بأحكام مغايرة لدستور سنة 1923 بالنسبة لحل المجلس النيابي، مما زاد الوضع سوءاً، إذ تم تحديد مدة ثلاثة أشهر لاجراء انتخابات المجلس الجديد، في حين كانت هذه المدة محددة بشهرين فقط من تاريخ الحل في دستور سنة 1923.

كما عمد واضعو دستور سنة 1930 إلى إطالة مدة دعوة إنعقاد مجلس النواب المنتخب بصورة ليس لها مثيل، إذ جعلها هذا الدستور أربعة أشهر! بينما كان دستور سنة 1923 يحددها بعشرة أيام لا أكثر من تاريخ انتهاء الانتخابات.

وبذلك يكون دستور سنة 1930 قد عمد إلى الوقوف ضد إرادة ممثلي الشعب لحساب الارادة الملكية[1].

المطلب الثاني

سلطات الملك في الميدان التنفيذي

تمتع الملك بسلطات تنفيذية عديدة وفقاً لنصوص دستور سنة 1923 وتوسع دستور سنة 1930 في منحه بعض السلطات الأخرى.

وكان الملك يباشر معظم هذه السلطات عن طريق وزرائه طبقاً لقواعد النظام البرلماني المعمول به، إلا أنه كان ينفرد في ممارسة بعضها كما سيتضح لنا من عرض هذه السلطات.

ويمكننا أن نجمل هذه السلطات في تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم.

= والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص: 92 وما بعدها، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1985، ص: 124 وما بعدها.

- الدكتور علي شلبي والدكتور مصطفى النحاس جبر، الانقلابات الدستورية في مصر، سنة 1931 - 1936، إشراف وتقديم د. أحمد عبد الرحيم مصطفى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، سنة 1981.

(1) الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية، منشأة المعارف بالاسكندرية سنة 1969، ص: 429. =

وتعيين كبار رجال الدين ورجال الحاشية، وقيادة الجيش واعلان الحرب وإبرام المعاهدات، وإنشاء الرتب والنياشين ومنحها، وحق العفو، وحقوق الملك الشخصية كرئيس للأسرة المالكة، وإصدار اللوائح، وترتيب المصالح العامة وتعيين الموظفين وعزلهم. وأخيراً، إعلان الأحكام العرفية.

أولاً: تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم، وتعيين الممثلين السياسيين

وفقاً لنص المادة 49 من دستور سنة 1923 فإن «الملك يعين وزراءه ويقيلهم ويعين الممثلين السياسيين ويقيلهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية».

فكان الملك يتولى تعيين رئيس الوزراء بأمر ملكي موقع عليه منه وحده دون أن يشترك أحد معه في ذلك. على أن يترك لرئيس الوزراء مهمة اختيار الوزراء الذين سيشتركون معه في تحمل مسؤولية أعمال الحكومة، مع احتفاظه بحقه في الإعتراض على من يرشحهم رئيس الوزراء.

وبطبيعة الحال، فإن النظام البرلماني المطبق، ووجود الأحزاب المتنافسة في الساحة السياسية، كان يجبر الملك على اختيار زعيم حزب الأغلبية ليرأس الوزارة[1].

ومع ذلك، فقد اختار الملك رؤساء وزارات من أحزاب الأقلية عدة مرات مما أدى إلى حدوث أزمات سياسية وانقلابات دستورية كما أوضحنا سلفاً.

وكما يملك الملك سلطة تعيين الوزارة بأمر ملكي صادر منه، فإن له الحق في إقالتها كذلك بذات الاداة، ولقد قام الملك بالفعل بإقالة الوزارة عدة مرات.

---

(1) لمزيد من التفصيل عن تعيين وإقالة الوزراء راجع:

- الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 456 وما بعدها.
- الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 571 وما بعدها.
- الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص: 328 وما بعدها.

أما تعيين الوزراء وإقالتهم فإنه سيكون بمرسوم ملكي.

وأخيراً نصت المادة 49 على قيام الملك بتعيين الممثلين السياسيين وإقالتهم، وفقاً لما يعرضه عليه وزير الخارجية.

ثانياً: تعيين كبار رجال الدين ورجال الحاشية

جاء حق تعيين كبار رجال الدين في المادة 153 من دستور سنة 1923 بنصها على أن «ينظم القانون الطريقة التي يباشر بها الملك سلطته طبقاً للمبادئ المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وتعيين الرؤساء الدينيين وبالأوقاف التي تديرها وزارة الأوقاف. وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها في البلاد. وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقاً للقواعد والعادات المعمول بها».

وبناء على هذا النص صدر القانون رقم 15 لسنة 1927 لينظم سلطة الملك في هذا الشأن، حيث جعل استعمالها بواسطة رئيس مجلس الوزراء، على أساس المادة 48 من الدستور التي تجعل مباشرة الملك لسلطته بواسطة وزرائه.

غير أن الوضع اختلف بعد صدور دستور سنة 1930، إذ جعلت المادة 142 ـ في فقرتها الثانية ـ تعيين شيخ الجامع الأزهر وغيره من الرؤساء الدينيين مسلمين وغير مسلمين منوطاً بالملك وحده[1].

أما بالنسبة لرجال الحاشية الملكية، فإن الدستور لم يتضمن نصاً خاصاً يحدد كيفية تعيينهم.

وعندما ثار النزاع بين الزعيم سعد زغلول والملك فؤاد سنة 1924 حول تعيين حسن نشأت وكيلاً للديوان بأمر ملكي دون أخذ موافقة رئيس الوزراء، عرض هذا النزاع على رئيس لجنة قضايا الحكومة، فأفتى بأن يكون التعيين بمرسوم يوقع عليه رئيس الوزراء ووزير المالية، مع ترك الحرية للملك في اختيار من يشغل هذه المناصب.

---

(1) وعلى هذا الأساس صدر القانون رقم 49 لسنة 1930 بتنظيم الجامع الأزهر والمعاهد الدينية العلمية والاسلامية المعدل بالقانون رقم 26 لسنة 1936.

بيد أن لجنة قضايا الحكومة أفتت بعد ذلك سنة 1925 بعكس الرأي السابق لرئيسها. وقررت أن جميع وظائف القصر يكون التعيين فيها بموجب أوامر ملكية وليس بمراسيم، وأن الملك له حرية مطلقة في اختيار من يشغلون هذه الوظائف بمن يتمتعون بثقته[1].

ثالثاً: قيادة الجيش، وإعلان الحرب، وإبرام المعاهدات

وفقاً للمادة 46 من دستور سنة 1923 فإن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية، وهو الذي يعزل الضباط ويعلن الحرب، ويعقد الصلح، ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان.

واشترطت المادة لاعلان الحرب الهجومية الحصول على موافقة البرلمان كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان.

وحظرت المادة مناقضة الشروط السرية في أية معاهدة للشروط العلنية.

رابعاً: إنشاء الرتب والنياشين ومنحها

إنفرد الملك بسلطة إنشاء الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى ومنحها طبقاً لنص المادة 23 من دستور سنة 1923.

ومع ذلك، فقد نشبت أزمة بين وزارة مصطفى النحاس الرابعة سنة 1937 وبين القصر حول أحقية الملك بالانفراد بمباشرة هذا الحق[2].

خامساً: حق العفو

يوجد نوعان من العفو، العفو الشامل الذي يؤدي إلى محو الجريمة

---

(1) للاحاطة بتفاصيل هذا الموضوع راجع، الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 51 وما بعدها؛ الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 461 ـ 462.

(2) راجع في تفاصيل هذه الأزمة؛ الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 542 وما بعدها.

كلية، وهو لا يكون إلا بقانون وفقاً لنص المادة 152 من دستور سنة 1923.

أما النوع الثاني فهو العفو البسيط الذي ينتج عنه محو العقوبة أو تخفيفها دون أن يمتد إلى محو الجريمة نفسها.

وقد منحت المادة 23 من دستور سنة 1923 الملك حق العفو وتخفيض العقوبة، أي العفو البسيط[1].

وكان الفقه الدستوري في مصر قد إنقسم حول كيفية ممارسة الملك لحق العفو. إذ ذهب جانب منه إلى أنه حق شخصي يمثل امتيازاً سياسياً للملك، فلا يتوقف استعماله على استشارة أحد، وإن كان يجب إن يوقع الوزير المختص على الأمر الصادر بالعفو طبقاً للقاعدة العامة الواردة في المادة 60 من الدستور.

بينما ذهب رأي الأغلبية إلى وجوب صدور العفو بمرسوم ملكي يوقع عليه وزير العدل بجوار توقيع الملك لأنه سيتحمل مسؤوليته أمام البرلمان. تطبيقاً لنصوص المادتين 48 و60 من الدستور.

ولكن العمل جرى على صدور العفو بأمر ملكي بعد عرض وزير العدل (الحقانية في ذلك الوقت)، دون أن يوقع عليه الوزير.

سادساً: حقوق الملك الشخصية كرئيس للأسرة المالكة

يُمارس الملك هذه الحقوق بنفسه مباشرة دون أن تتدخل الوزارة في هذا الأمر، وبالتالي لا تتحمل المسؤولية عنها.

وتشمل هذه الحقوق ما يمنحه الملك من ألقاب الإمارة أو الحرمان منها لأعضاء أسرته، وكذلك توزيع المخصصات المالية عليهم، وأمثالها من الحقوق المتعلقة بأفراد أسرته.

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة 153 من دستور سنة 1923 على أن «تبقى الحقوق التي يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الأسرة المالكة كما قررها القانون نمرة 25 لسنة 1922 الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة».

---

(1) بشأن التفرقة بين العفو الشامل والعفو البسيط أنظر، الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 464.

سابعاً: إصدار اللوائح

وفقاً للمادة 29 من دستور سنة 1923 فإن الملك يتولى السلطة التنفيذية في حدود الدستور. وقد منح الدستور السلطة التنفيذية حق إصدار ثلاثة من اللوائح الإدارية، بخلاف قيامها باصدار نوعين آخرين من اللوائح لم ينص عليهما الدستور.

إذ قامت السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية إستناداً إلى المادة 37 من الدستور التي نصت على أن «الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها».

كما استندت إلى المادة 41 التي ذكرناها من قبل، والتي منحت الملك الحق في إصدار مراسيم لها قوة القانون إذا حدث ما يوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فيما بين أدوار انعقاد البرلمان.

وأخيراً، تولت السلطة التنفيذية إصدار اللوائح التنظيمية متكئة إلى المادة 44 من الدستور التي أعطت الملك سلطة ترتيب المصالح العامة.

وبجوار هذه الأنواع الثلاثة توجد لوائح الضبط التي تسمى باللوائح المستقلة لعدم إسنادها إلى قانون سابق، المتضمنة للقواعد الخاصة بالمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة، والسكينة العامة.

وتوجد كذلك اللوائح التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية في موضوعات تدخل في اختصاصها. ورغم عدم نص الدستور على أي من النوعين الأخيرين فقد اعتادت السلطة التنفيذية على قيامها بإصدارهما.

ولهذا رأى جانب من الفقه الدستوري أن سلطة إصدار لوائح الضبط أصبحت تستند إلى عرف دستوري مطرد بعدما اعتادت السلطة التنفيذية على إصدارها[1].

بينما عارض جانب آخر من الفقه قيام السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح لأنها لا تستند إلى أساس من الدستور، من ناحية، وأيضاً لفساد القول

(1) الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 470.

بتكون عرف دستوري يمنح السلطة التنفيذية سلطة إصدار لوائح الضبط لأن العرف المخالف لنصوص الدستور لا قيمة له. كما نص الدستور على الحريات العامة وقرر أنه لا يمكن أن يحد ممارستها أو يقيد استعمالها إلا بقانون أو بناء على قانون[1].

وفي تقديرنا أن ما ذهب إليه الرأي الثاني هو الصحيح لتطابقه مع الدستور ومع الحماية الواجبة للحقوق والحريات العامة.

وحدث ذات الانقسام بالنسبة للوائح التفويضية، حيث ذهب رأي إلى حق السلطة التنفيذية في إصدارها إستناداً إلى الضرورات العملية، بشرط أن تكون محددة بموضوع معين أو لمدة محددة.

في حين إتجه رأي آخر إلى عدم مشروعية إصدار مثل هذه اللوائح، حيث لا يوجد نص دستوري يمنح السلطة التنفيذية الحق في إصدارها من ناحية، ولأن التفويض البرلماني غير جائز من الناحية القانونية من ناحية أخرى[2].

ثامناً: ترتيب المصالح العامة وتعيين الموظفين وعزلهم

نصت المادة 44 من دستور سنة 1923 على أن الملك يرتب المصالح العامة ويولي ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين».

ويقصد بترتيب المصالح العامة إنشاء الوزارات والمصالح والادارات والمرافق العامة، وتنظيمها وتحديد إختصاصاتها وتنظيم شؤون موظفيها، وكذلك إلغاؤها في نظر جانب من الفقه[3].

(1) الدكتور محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري المصري، سنة 1946 ص: 390 ـ 391؛ الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص: 392.

(2) راجع في تفاصيل هذين الرأيين؛ الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 503 ـ 504؛ الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، المرجع السابق؛ ص: 394؛ الدكتور ابراهيم شيحا، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 167 وما بعدها.

(3) الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 466 ـ 467.

بينما لا يشمل الترتيب الإنشاء، وإنما يقتصر على التنظيم في نظر جانب آخر من الفقه إذ أن الإنشاء لا بد أن يكون بقانون أو بناء على قانون[1].

ويباشر الملك حقه في ترتيب المصالح العامة عن طريق وزرائه وفقاً للمادة 57 من الدستور التي تنص على أن «مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة».

أما **بالنسبة لتعيين الموظفين وعزلهم**، فإننا أوضحنا من قبل أن الملك تمتع بالحق في تعيين بعض طوائف الموظفين كالوزراء وكبار رجال الدين ورجال الحاشية الملكية بشكل منفرد.

ووفقاً للمادة 44 فإن الملك لا ينفرد بتعيين الموظفين وعزلهم، وإنما يكون ذلك عن طريق وزرائه، أي بمرسوم ملكي موقعاً عليه من رئيس الوزراء أو الوزير المختص[2].

تاسعاً: إعلان الأحكام العرفية

تضمنت المادة 45 من دستور سنة 1923 النص على أن «الملك يعلن الأحكام العرفية. ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاءها. فإذا وقع ذلك الاعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للإجتماع على وجه السرعة».

وبذلك يكون النص قد ميز بين حالة انعقاد البرلمان، وبين حالة عدم انعقاده.

إذ تطلب عرض مرسوم إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان في حالة الانعقاد. مما يعني أن المرسوم قد صدر رغم وجود البرلمان في حالة

---

(1) المرحوم الدكتور محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار المعارف، سنة 1965، ص: 246 وما بعدها.

(2) نص المرسوم الملكي الصادر في 8 فبراير سنة 1935 على أن هذا التعيين يشمل كبار الموظفين، وهم وكلاء الوزارات ومساعدوهم، وقضاة المحاكم الأهلية والشرعية والنائب العام، ورؤساء النيابة العامة ووكلاؤها، والمستشارون الملكيون، والسكرتيريون العامون للوزارات ولمجلس الوزراء، والمديرون، والمحافظون، والمديرون العامون للمصالح، وكل موظف لا يقل راتبه السنوي عن 1750 جنيهاً مصرياً.

الانعقاد. وهذا أمر منتقد، لأنه كان يتعين عرضه على البرلمان للموافقة عليه قبل إصداره[1].

أما في الحالة الثانية فإنه تجب دعوة البرلمان إلى الإجتماع على وجه السرعة لكي يقرر استمرار تطبيقها أو إلغاءها.

وقد منح المشرع الدستوري الحكومة سلطات واسعة، وأطلق يدها في أثناء تطبيق الأحكام العرفية وفقاً للمادة 155 من الدستور، غير أنه لم يجز تعطيل إجتماع البرلمان الذي يقوم بالرقابة والإشراف على مباشرة السلطات العرفية، حيث نصت المادة على أنه «لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون».

وعلى أي حال لا يجوز تعطيل إنعقاد البرلمان متى توافرت في انعقاده الشروط المقررة في هذا الدستور.

وبناء على هذه النصوص صدر القانون رقم 15 لسنة 1923 وتعديلاته، حيث نصت المادة الثانية منه على أن يكون فرض الأحكام العرفية بمرسوم يتضمن ذكر الجهة التي يجري فيها تطبيق الأحكام العرفية، وتاريخ بداية نفاذها، واسم من يقلد السلطة العرفية، أي الحاكم العسكري، وهو - وفقاً لما جرت عليه العادة - رئيس مجلس الوزراء[2].

ويكون رفع الأحكام العرفية بمرسوم كذلك.

وإذا كان إعلان الأحكام العرفية يهدف إلى تقوية السلطة التنفيذية في مواجهة ظروف استثنائية غير عادية تهدد أمن وسلامة الدولة، بمنحها سلطات تؤثر على ممارسة الحريات العامة، إلا أنه لا يعطي الحكومة سلطات مطلقة تحولها إلى حكومة استبدادية. كما لا يجب أن يتحول إلى نظام استثنائي مؤقت بطبيعته. ولذلك فإن مباشرة السلطة القائمة على تطبيق الأحكام العرفية

---

(1) الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 527.

(2) بشأن بيان الأحكام التي تضمنها قانون الأحكام العرفية راجع؛ الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 532 وما بعدها؛ الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي، القانون الدستوري المرجع السابق، ص: 505 وما بعدها.

تخضع لرقابة البرلمان الذي حظر الدستور تعطيل انعقاده في أثناء قيام الأحكام العرفية، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن نظام الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية «خاضع للقانون» كما قالت محكمة القضاء الإداري لمجلس الدولة المصري، وأنه نظام «وضع الدستور أساسه وبين القانون أحكامه ورسم حدوده وضوابطه، فوجب أن يكون إجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام، وفي نطاق هذه الحدود والضوابط، وإلا كان ما يتخذ من التدابير والاجراءات مجاوزاً لهذه الحدود أو منحرفاً عنها عملاً قانونياً مخالفاً للقانون، فتنبسط عليه رقابة هذه المحكمة. وإذا كانت اختصاصات سلطة الطوارئ بالغة السعة على غرار ما سبق من نظام عرفي فإن ذلك أدعى إلى أن تنبسط عليها الرقابة القضائية حتى لا تتحول من نظام هو في حقيقته ومرماه نظام دستوري يقيده القانون إلى نظام مطلق لا عاصم منه وليست له حدود»[1].

المبحث الرابع
سلطات رئيس الدولة في الجمهورية اللبنانية

كما أوضحنا من قبل ـ عند دراسة مدى مسؤولية رئيس الدولة في لبنان ـ فإن الدستور اللبناني إعتنق النظام البرلماني بأركانه التقليدية المعروفة.

ولهذا، أخذ بقاعدة ثنائية السلطة التنفيذية، وجعل رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً، ولكنه يسأل عن الجرائم الجنائية التي قد يقترفها، خاصة عند قيامه بخرق الدستور، أو ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى.

ووفقاً لقواعد النظام البرلماني، فإن ما يقرره الدستور من سلطات لرئيس الجمهورية لا يمارسها بنفسه كقاعدة عامة ـ لأنه غير مسؤول سياسياً ـ وإنما تكون مباشرتها عن طريق الوزارة التي تسأل عنها أمام البرلمان، تطبيقاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية التي أوضحناها من قبل.

فما هي السلطات التي قررها الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية؟ وهل

(1) الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في 30 يونيه سنة 1952، في القضية رقم 568 لسنة 3 القضائية.

تتولى الوزارة جميع السلطات بحيث يتعين احترام قاعدة التوقيع المجاور أو المزدوج، أي توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصون بجواز توقيع رئيس الجمهورية بصفة دائمة؟ أم منح الدستور اللبناني رئيس الجمهورية سلطات محددة ينفرد بممارستها من دون الوزارة؟

وفي النهاية، وبعد التعديلات الدستورية التي تم إجراؤها سنة 1990 من جانب مجلس النواب في ضوء المبادئ التي قررتها وثيقة الطائف سنة 1989.

هل تأكدت الطبيعة التقليدية للنظام البرلماني في لبنان؟ أم وسعت السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية بصفة منفردة؟

سنعطي الاجابة على هذه التساؤلات ـ بمشيئة الله ـ من خلال معالجتنا للسلطات المختلفة التي قررها الدستور لرئيس الجمهورية اللبنانية.

ومن هذا المنطلق سوف نعرض لسلطة رئيس الجمهورية التشريعية من جهة، وسلطاته في نطاق علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية من جهة ثانية. وأخيراً، سلطات رئيس الجمهورية التنفيذية.

وسيكون ذلك في ثلاثة مطالب متتالية.

المطلب الأول
سلطات رئيس الجمهورية التشريعية

سنتناول في هذا المجال دراسة حق إقتراح القوانين من ناحية، وحق الاعتراض على القوانين من ناحية ثانية، وأخيراً، حق الإصدار والنشر.

أولاً: حق اقتراح القوانين

نصت المادة 18 من الدستور بعد تعديلها سنة 1990 على أن «لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين، ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب».

وبذلك يكون الدستور اللبناني قد منح حق اقتراح القوانين عن طريق تقديم مشروعات بقوانين، لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء على قدم المساواة.

وإذا كانت سلطة أعضاء مجلس النواب في حق الاقتراح سلطة أصيلة

بحكم المهمة الدستورية التي انتخبوا من أجلها، وهي ممارسة أعمال السلطة التشريعية، فإن العمل يجري في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني على منح هذا الحق للحكومة كذلك.

وكانت المادة 18 من الدستور اللبناني قبل تعديلها تنص على أن «لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين».

وكان الفقه الدستوري يؤكد أن صياغة النص لا تؤثر على جوهر النظام البرلماني المطبق في لبنان منذ صدور الدستور سنة 1926، لأن رئيس الجمهورية يتولى سلطاته بواسطة وزرائه من ناحية، ولأن المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس النواب قررت أن «للحكومة ولكل من النواب حق اقتراح القوانين»[1].

فما هي الغاية من وراء تعديل نص المادة إذن على النحو السابق بيانه؟

نحن نعتقد أن المشرع الدستوري اللبناني وهو يقوم بتعديل الدستور سنة 1990 على أساس وثيقة الوفاق الوطني الموقعة بالطائف في أكتوبر سنة 1989 لإنهاء الحرب الأهلية التي ظلت مشتعلة منذ سنة 1975، أراد أن يحسم كل النقاط التي أثارت اختلافاً، أو جدلاً فقهياً، أو نقاشاً حزبياً من قبل.

لذلك حرص على تعديل معظم النصوص الدستورية التي ثار حولها هذا الاختلاف في الرأي أو الجدل لكي تكون واضحة تماماً في المرحلة الجديدة. ومن أجل ذلك قام بتعديل نص المادة 18 ليؤكد على طبيعة نظام الحكم في لبنان من حيث قيامه على الأسس التقليدية للنظام البرلماني، ومنها إضطلاع مجلس الوزراء بالسلطة التنفيذية في مقابل مسؤولية الوزارة أمام مجلس النواب.

كما نص على قيام رئيس الجمهورية باحالة مشروعات القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب في الفقرة السادسة من المادة 53 المعدلة سنة 1990.

---

(1) راجع؛ الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، المرجع السابق، ص: 308.

وكان هذا هو هدف المشرع كذلك من تعديل المادة 17 ـ كما أوضحنا من قبل ـ التي كانت تنص على أن «تناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً لأحكام الدستور»، فأصبحت تنص على أن «تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور»[1].

وأخيراً، نشير إلى أن المشرع الدستوري اللبناني أضاف فقرة ثانية إلى المادة 18 عند تعديلها لم تكن موجودة في النص القديم وهي «ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب».

وسوف نعرض لمضمون النشر عند تناولنا لحق الاصدار والنشر فيما بعد.

ثانياً: حق الاعتراض على القوانين

منح المشرع الدستوري اللبناني رئيس الجمهورية حق الاعتراض على تعديل الدستور بصفة خاصة من ناحية، وكذلك حق الإعتراض على القوانين التي يسنها مجلس النواب بصفة عامة من ناحية أخرى.

فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 79 من الدستور المعدلة سنة 1990 «وعلى رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط نفسها التي تصدر وتنشر بموجبها القوانين العادية ويحق له خلال المدة المعينة للاصدار أن يطلب إلى المجلس بعد إطلاع مجلس الوزراء إعادة المناقشة في المشروع مرة أخرى ويصوت عليه بأكثرية ثلثي الأصوات».

ومن الواضح أن حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية أنه اعتراض توقيفي أو نسبي، وليس إعتراضاً مطلقاً. وذلك لأن الاعتراض لا يقضي على التعديل المقترح وإنما يفسح المجال لإعادة المناقشة في المشروع من جديد، ويجري التصويت عليه من مجلس النواب[2].

---

(1) يرى أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي بحق أن تسمية السلطة التنفيذية بالسلطة الإجرائية في الدستور اللبناني هي ترجمة غريبة للاصطلاح الفرنسي Le pouvoir éxécutif.
راجع مؤلفه السابق الإشارة إليه؛ النظام البرلماني في لبنان، ص: 257.

(2) راجع ما ذكرناه سابقاً بشأن حق الإعتراض، في المبحث الثالث من هذا الفصل.

فإذا تم التصويت عليه من ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس وفقاً للفقرة الأولى من ذات المادة، فإن المجلس يكون قد تغلب على اعتراض رئيس الجمهورية، ويصبح المشروع قانوناً يتعين عليه إصداره.

ويجب أن يتم هذا الاعتراض خلال المدة المعينة للاصدار وهي مدة شهر منذ إحالة القانون من مجلس النواب إلى الحكومة وفقاً للمادة 56 من الدستور.

ونلاحظ أن المشرع الدستوري اللبناني عندما قام بتعديل هذه المادة أضاف إليها عبارة «بعد اطلاع مجلس الوزراء» تمشياً مع ما أوضحناه من حرصه على التأكيد على احترام وجود مجلس الوزراء المتولي للسلطة التنفيذية بصفة أصلية كما جاء في المادة 17 من الدستور، حتى بالنسبة للسلطات التي منحها لرئيس الجمهورية.

أما عن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين بصفة عامة، فقد تضمنه نص المادة 57 من الدستور على النحو التالي «لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لاصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً.

وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره.

ونلاحظ على هذه المادة المعدلة سنة 1990، أن المشرع حرص من جديد على مراعاة رئيس الجمهورية لوضع مجلس الوزراء، وأضاف ذات الجملة التي أضافها إلى المادة 79 الخاصة بالاعتراض على تعديل الدستور، وهي «بعد إطلاع مجلس الوزراء» هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن المادة 57 التي نحن بصددها تضمنت عبارة «مرة واحدة»، وهي تزيد من المشرع الدستوري نقلها من النص الأصلي للمادة قبل تعديله، لأنه لا يتصور أن يتم هذا الإعتراض أكثر من مرة واحدة سواء بالنسبة

لتعديل الدستور أو القوانين[1].

وأخيراً، فإن اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين وفقاً لنص المادة 57 يختلف عن اعتراضه على تعديل الدستور الوارد في المادة 79 فيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة من أعضاء مجلس النواب للتغلب على هذا الإعتراض.

إذ إكتفت المادة 57 بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضاء مجلس النواب، في حين اشترطت المادة 79 غالبية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يكونون المجلس.

ثالثاً: حق إصدار ونشر القوانين والمراسيم

يعتبر الإصدار عملاً قانونياً من جانب رئيس الدولة للإعلان عن ميلاد القانون ونفاذه، والأمر إلى موظفي السلطة التنفيذية بوجوب تنفيذه.

أما النشر فهو عمل مادي يقصد به إعلان القانون وإبلاغ الكافة به وبالتاريخ الذي يبدأ نفاذه فيه، ويتم ذلك في الجريدة الرسمية للدولة[2].

وكان المشرع الدستوري اللبناني قد ذكر حق رئيس الجمهورية في نشر القوانين، وأغفل ذكر حقه في الإصدار في المادتين 51 و56 من الدستور، رغم اختلاف المقصود بكل منهما كما أوضحنا.

بيد أنه تنبه إلى ذلك عندما قام بتعديل الدستور سنة 1990 وأجرى تعديلاً في نص المادتين المذكورتين، أبرز من خلاله حق رئيس الجمهورية في الاصدار.

إذ نص في المادة 51 بعد تعديلها على أن «يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهلة المحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس، ويطلب نشرها. وليس له أن يدخل تعديلاً عليها أو أن يعفى أحداً من التقيد بأحكامها».

---

(1) أنظر في ذات المعنى، الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري الجزء الثاني، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، المرجع السابق، 310.

(2) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري؛ المبادئ العامة والدستور اللبناني، المرجع السابق، ص: 3 ـ 4.

وعدل المادة 56 فأصبحتْ تنص على أن «يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها.

أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال اصدارها، فيجب عليه أن يصدرها في خلال خمسة أيام ويطلب نشرها».

كما قام المشرع الدستوري اللبناني بإضافة فقرة جديدة في المادة 56 من الدستور تتعلق بإصدار رئيس الجمهورية للمراسيم ونشرها، أعطت له حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية.

فإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو إنقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره.

المطلب الثاني
سلطات رئيس الجمهورية في نطاق علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

حدد الدستور اللبناني سلطات رئيس الجمهورية في مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في حق دعوة النواب إلى عقود استثنائية من جهة، وحقه في تأجيل انعقاد المجلس من جهة ثانية، وحق توجيه رسائل إلى المجلس عند الضرورة والتشاور مع رئيس المجلس من جهة ثالثة، وأخيراً، الحق في حل مجلس النواب.

أولاً: دعوة مجلس النواب إلى عقود استثنائية

لم يمنح الدستور رئيس الجمهورية الحق في دعوة مجلسّ النواب إلى الإجتماع في دوْرات انعقاده العادية أو فضها، وإنما يجري ذلك بشكل تلقائي في المواعيد المقررة دستورياً.

فقد نصت الفقرة الأولى من المادة 33 المعدلة سنة 1990 على أن افتتاح العقود العادية واختتامها يجريان حكماً في المواعيد المبينة في المادة الثانية والثلاثين، وهي ذات الصيغة القديمة لهذه الفقرة.

أما المادة 32 فقد قررت أن اجتماع مجلس النواب يكون في كل سنة في

عقدين عاديين، يبتدئ العقد الأول يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار (مارس) حتى نهاية شهر أيار (مايو)، ويبتدئ العقد الثاني يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين أول (أكتوبر) إلى آخر السنة، وذلك دون دعوة من رئيس الجمهورية.

وقد لاقى هذا الوضع إستحساناً عاماً من جانب فقه القانون الدستوري في لبنان، لاتفاقه مع مبدأ الفصل بين السلطات وإستقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية بحيث لا يكون لرئيس الجمهورية أية سلطة على المجلس[1].

ولكن انعقاد مجلس النواب في أدوار انعقاد استثنائية يلزم أن يتم بناء على دعوة من جانب رئيس الجمهورية وفقاً للفقرة الثانية من المادة 33 المعدلة، التي نصت على أن رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها.

كما ألزمت الفقرة الأخيرة من المادة رئيس الجمهورية أن يدعو المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه.

ونلاحظ أن التعديل الذي أجرى على هذه المادة ينحصر في إضافة عبارة «بالاتفاق مع رئيس الحكومة» لاشراك رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية في التشاور والاتفاق على دعوة مجلس النواب إلى عقود استثنائية. وذلك تمشياً مع اتجاه المشرع الدستوري اللبناني في إضفاء مزيد من القوة على دور الحكومة في النصوص الدستورية التي قام بتعديلها.

كما نلاحظ من ناحية أخرى أن الدستور قيد رئيس الجمهورية عند قيامه بدعوة مجلس النواب إلى عقود استثنائية بأن يكون توجيه هذه الدعوة عن طريق مرسوم يتضمن تحديداً لموعد افتتاحها وبرنامج الدورة الاستثنائية، وكذلك اختتامها.

ثانياً: تأجيل انعقاد مجلس النواب

منحت المادة 59 من الدستور رئيس الجمهورية اللبنانية حق تأجيل انعقاد

---

(1) راجع في ذلك؛ الأستاذ حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، والمرجع السابق ص: 188.

مجلس النواب عن موعده المقرر في المادة 32 من الدستور التي عرضنا مضمونها من قبل.

وقد قيدت المادة ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق بألا يتجاوز التأجيل شهراً واحداً، بحيث لا يمْكن له استخدام حق التأجيل مرتين في العقد الواحد.

ثالثاً: توجيه رسائل إلى مجلس النواب عند الضرورة والتشاور مع رئيس المجلس

وفقاً للفقرة العاشرة من المادة 53 من الدستور المعدلة سنة 1990 فإن لرئيس الجمهورية الحق في توجيه رسائل إلى مجلس النواب عندما تقتضي الضرورة.

كما أن رئيس الجمهورية يسمي رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها (م 53 ـ فقرة 2).

رابعاً: حل مجلس النواب

نظمت المواد 55 و65 و77 و25 من الدستور اللبناني حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب.

إذ نصت المادة 55 المعدلة سنة 1990 على أن «يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين 65 و77 من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. فإذا قرر مجلس الوزراء، بناء على ذلك، حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية، وفقاً لأحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور، ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب.

تستمر هيئة المجلس في تصريف الأعمال حتى إنتخاب مجلس جديد. وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرين من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور».

أما الحالات التي يجوز فيها أن يطلب رئيس الجمهورية من مجلس الوزراء حل مجلس النواب كما نصت عليها المادتان 65 و77 من الدستور فهي:

ـ **الحالة الأولى**: إذا امتنع مجلس النواب ـ بدون وجود أسباب قاهرة ـ عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

ـ **الحالة الثانية**: إذا قام المجلس برد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

وقد نصت على هاتين الحالتين الفقرة الرابعة من المادة 65 المعدلة، حيث تضمنت قيداً على حق الحل يتمثل في عدم جواز ممارسته مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى.

وإذا كانت معظم الدساتير تحرص على تقييد حق الحل بهذا القيد كما رأينا بالنسبة لدستور سنة 1923 المصري[1]، فإن نصوص الدستور اللبناني قبل تعديله سنة 1990 كانت خالية من هذا القيد.

ولهذا، فإن ذلك كان محلاً لانتقاد الفقه الدستوري، لأن هذا يعني إطلاق حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب من كل قيد[2].

وبذلك يكون المشرع الدستوري قد ضمن الفقرة الرابعة من المادة 65 المعدلة ما كانت تنص عليه المادة 55 في صياغتها الأصلية الصادرة بها سنة 1926 قبل تعديلها سنة 1929[3].

ـ **الحالة الثالثة**: نصت على هذه الحالة المادة 77 المعدلة سنة 1990 وتتعلق باقتراح مجلس النواب باعادة النظر في الدستور بأكثرية الثلثين من

---

(1) راجع ما سبق في البحث الثالث من هذا الفصل.

(2) الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، الدستور اللبناني، المرجع السابق، ص: 206.

(3) عدلت هذه المادة في 8 أيار (4)(مايو) سنة 1929، وكانت تتضمن قبل هذا التعديل حالة ثالثة يجوز فيها لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب تتعلق بالإنتداب الذي كانت خاضعة له البلاد في ذلك الوقت من جانب فرنسا.

مجموع أعضائه، بحيث يحال الاقتراح إلى الحكومة، فإذا وافقت على هذا الاقتراح وجب عليها أن تضع مشروع التعديل في خلال أربعة أشهر.

أما إذا لم توافق الحكومة فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه ثانية، فإذا أصر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، فلرئيس الجمهورية حينئذٍ إما أن يجيب المجلس إلى رغبته، أو أن يطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر.

ويحكم جميع الحالات السابقة ما جاء في المادة 25 من الدستور التي تشترط أن يشتمل قرار الحل على الدعوة لاجراء انتخابات جديدة وفقاً للمادة 24 من الدستور بحيث تنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

المطلب الثالث

سلطات رئيس الجمهورية التنفيذية

اهتم المشرع الدستوري اللبناني بإضفاء الإحترام الواجب على مركز رئيس الجمهورية باعتباره رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن وأنه يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور[1].

ولهذا منحه الدستور حق ترأس مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت[2]، وله أن يعرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزاء من خارج جدول الأعمال[3].

كما أن لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة[4].

ولقد تضمن الدستور اللبناني المعدل سنة 1990 عدة سلطات تنفيذية

---

(1) المادة 49 ـ فقرة أولى، المعدلة سنة 1990.

(2) الفقرة الأولى من المادة 53 المعدلة سنة 1990.

(3) المادة 53 ـ فقرة 11 المعدلة.

(4) الفقرة 12 من المادة 53 المعدلة.

لرئيس الجمهورية، يمارس بعضها بصفة منفردة، في حين يباشر بقية هذه السلطات عن طريق الوزارة.

وسوف نعرض للسلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية على أساس هذا التقسيم.

أولاً: سلطات رئيس الجمهورية التنفيذية المنفردة

تتجلى هذه السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية منفرداً في إصداره لمرسوم تسمية رئيس الحكومة من جهة، ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة من جهة أخرى.

أ ـ تسمية رئيس الحكومة

مما لا ريب فيه أن قيام رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم الخاص بتحديد اسم رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة بصفة منفردة أمر منطقي يتوافق مع الواقع العملي من ناحية، وتطبيقاً لما جرى عليه العمل في غالبية دول النظام البرلماني من ناحية ثانية.

فمن ناحية، نجد أن منطق الأمور وطبيعة سيرها في الواقع العملي تتطلب أن يقوم رئيس الجمهورية بتحديد إسم رئيس الوزراء الجديد. وفي هذه الحالة يصدر رئيس الجمهورية القرار أو المرسوم الخاص بتسميته، ويوقع عليه بمفرده، لأنه لا يوجد رئيس وزراء يقوم بالتوقيع بجوار توقيعه، حيث يكون المنصب خالياً في هذه اللحظة.

وذلك كاستثناء على القاعدة العامة في النظام البرلماني التي توجب قيام رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالتوقيع بجوار توقيعات رئيس الجمهورية.

ومن ناحية ثانية، فإن العمل يجري في دول النظام البرلماني على قيام رئيس الدولة بتحديد الشخص الذي تسند إليه رئاسة الوزارة، وعادة ما يكون زعيم حزب الأغلبية، أو شخصاً يتمتع بتأييد الأغلبية البرلمانية.

وقد جرى العمل بالفعل في لبنان ـ خاصة بعد الاستقلال ـ وفقاً للقواعد السابقة، رغم الصياغة غير الدقيقة للمادة 53 من الدستور قبل تعديلها سنة 1990. حيث كانت تنص على أن «رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم».

كما كان عدم الدقة واضحاً كذلك في صياغة المادة 54 قبل تعديلها حـ ـث كانت تقرر أن «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا توليه الوزراء واقالتهم قانوناً».

وكان ذلك سبباً لتعرض هاتين المادتين لانتقاد فقه القانون الدستوري[1]. فقد جرت العادة في لبنان على أن يقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس الوزراء في البداية، ثم يعين الوزراء بعد ذلك بناء على اقتراحه تمشياً مع الوضع السائد في الدول التي تطبق النظام البرلماني[2].

ولهذا، رأى جانب من الفقه الدستوري أن ذلك يعتبر عرفاً دستورياً معدلاً لنص المادة 53 من الدستور اللبناني[3].

ومع ذلك، لم تكن عملية تشكيل الحكومات في لبنان أمراً ميسوراً، بل على العكس كان ذلك يمثل مشكلة في كل عهد في الظروف العادية، تتحول إلى معضلة في الظروف غير العادية.

فكلما وجد اتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف بتشكيل الوزارة كانت عملية التشكيل أكثر سهولة، وكلما كانت الغالبية النيابية المطلوبة لحصول الحكومة على الثقة مضمونة.

أما إذا كان هذا الاتفاق مفقوداً، فإن تشكيل الوزارة يصبح أمراً عسيراً، وتتحول الأزمات الوزارية إلى أزمات مستعصية، ومما يزيدها استعصاءً صعوبة فوز حزب واحد من بين الأحزاب والكتل النيابية المتعددة بأغلبية المقاعد النيابية[4].

(1) راجع؛ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، المرجع السابق، ص: 277.

(2) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 298.

(3) الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، الدستور اللبناني، المرجع السابق، ص: 328.

(4) أنظر هذا المعنى في مقال للكاتب الصحفي إميل خوري في جريدة الحياة، العدد رقم 10190، الصادر في 27 من ديسمبر سنة 1990، حيث انتهى الكاتب إلى أن «الشرط الأساسي لتحاشي الأزمات الوزارية ليس في النصوص بل في النفوس».

هذا عن الوضع قبل تعديل الدستور اللبناني سنة 1990.

أما بعد هذا التعديل، فإننا نجد أن المشرع الدستوري اللبناني عدل المادة 53 لتتوافق مع العرف الذي جرى العمل به خلال سنوات طويلة. إذ قيد سلطة رئيس الجمهورية في اختيار شخص رئيس الحكومة المكلف بتشكيلها، وجعل تحديد اسمه على أساس التشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى نتائج الإستشارات النيابية التي تكون ملزمة لرئيس الجمهورية. وبذلك لم تعد تسمية رئيس الحكومة مسألة تقديرية لرئيس الجمهورية يقوم بها بعد إجراء مشاورات شكلية.

وهذا ما نصت عليه الفقرة (2) من المادة 53 المعدلة بقولها «يسمى رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها».

ومن ناحية أخرى، ذكرت الفقرة (3) من المادة 53 أن رئيس الجمهورية «يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً». أما مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم فتصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء وفقاً للفقرة (4) من المادة 53 المعدلة.

وبذلك يكون المشرع الدستوري اللبناني قد أخذ بالقاعدة السليمة التي جرى العمل بها في دول النظام البرلماني وفي لبنان نفسه.

ب ـ قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة

يصدر رئيس الجمهورية منفرداً المراسيم الخاصة بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة وفقاً للفقرة الخامسة من المادة 53 المعدلة سنة 1990 من الدستور اللبناني.

وهذا ما جاء كذلك في الفقرة الأولى من المادة 54 المعدلة سنة 1990 كما ذكرنا سلفاً.

وكما أوضحنا عند الحديث عن قيام رئيس الجمهورية باصدار مرسوم تسمية رئيس الحكومة منفرداً، فإن إصدار مرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة بصدفة منفردة من جانب رئيس الجمهورية يتوافق مع منطق الأمور. لأنه يستحيل تطبيق القاعدة العامة التي تضمنتها المادة 54 بضرورة

التوقيع من رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون على مقررات رئيس الجمهورية حيث لا يوجد رئيس وزراء آخر يوقع مع الرئيس في لحظة الإقالة[1].

وقد حددت الفقرة (1) من المادة 69 المعدلة سنة 1990 الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة في الحالات الآتية:

أ ـ إذا استقال رئيسها.

ب ـ إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

جـ ـ بوفاة رئيسها.

د ـ عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

هـ ـ عند بدء ولاية مجلس النواب.

و ـ عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة.

ويختلف قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة على النحو السابق عن حالة استقالة وزير أو أكثر أو إقالته، إذ يتم إصدار المراسيم الخاصة بقبول الإستقالة أو مراسيم الإقالة طبقاً للفقرة الرابعة من المادة 53 المعدلة، بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء.

وكذلك وفقاً لما نصت عليه الفقرة (2) من المادة 69 المعدلة من أن إقالة وزير تكون «بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة».

ثانياً: سلطات رئيس الجمهورية التنفيذية التي يتولاها عن طريق الوزارة

يحتوي الدستور اللبناني على عدة سلطات هامة لرئيس الجمهورية يباشرها بصفة أساسية عن طريق الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء، بعضها كان منصوصاً عليه قبل التعديل الأخير لسنة 1990، وبعضها الآخر تم النص عليه عند إجراء هذا التعديل، كما سنوضح.

---

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، المرجع السابق، ص: 282.

تتمثل هذه السلطات في تولي رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة من ناحية، والمفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة من ناحية ثانية، واعتماد سفراء الدولة لدى الدول الأخرى وقبول اعتماد سفراء الدول الأجنبية في لبنان من ناحية ثالثة، ومنح الأوسمة بمرسوم ورئاسة الحفلات الرسمية من ناحية رابعة، وإصدار مرسوم بالعفو الخاص من ناحية خامسة، وتعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم من ناحية سادسة، وأخيراً، إصدار اللوائح.

أ ـ رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للدفاع، والقائد الأعلى للقوات المسلحة

نصت المادة 49 المعدلة سنة 1990 في نهاية فقرتها الأولى على أن رئيس الجمهورية «يرأس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء».

ويلاحظ على هذا النص أنه رغم أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، فإن المشرع الدستوري اللبناني جعلها خاضعة لسلطة مجلس الوزراء وهذا ما أكدته مرة ثانية المادة 65 المعدلة التي حددت سلطات مجلس الوزراء.

وكان الدستور اللبناني يخلو من هذا الحكم قبل تعديله سنة 1990 لهذا صدر المرسوم الاشتراعي رقم 33 في 19 يناير (كانون الثاني) سنة 1955 المعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم 136 الصادر في 12 فبراير (شباط) سنة 1959، حيث نص في مادته الثانية على أن «يوضع الجيش والقوى الجوية والبحرية تحت تصرف رئيس الجمهورية».

ب ـ المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها

فرق المشرع الدستوري اللبناني بين نوعين من المعاهدات في المادة 52 من الدستور المعدلة سنة 1990. يشمل النوع الأول المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، والمعاهدات التجارية، وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، وهذه المعاهدات لا يمكن إبرامها من جانب رئيس الجمهورية إلا بعد موافقة مجلس النواب.

أما المعاهدات التي لا تدخل في النوع الأول، فإن رئيس الجمهورية يتولى مهمة المفاوضة لعقدها وإبرامها، ويكون ذلك بالاتفاق مع رئيس الحكومة، بحيث لا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء.

على أن تقوم الحكومة باطلاع مجلس النواب على هذه المعاهدات حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة.

ج ـ إعتماد السفراء وقبول اعتمادهم

أضاف المشرع الدستوري اللبناني إلى المادة 53 المعدلة فقرة خاصة باعتماد رئيس الجمهورية لسفراء الدولة، وقبول سفراء الدول الأجنبية إلى الجمهورية اللبنانية.

وذلك ليسد النقص الذي كان يعتور الدستور قبل تعديله سنة 1990.

د ـ منح أوسمة الدولة ورئاسة الحفلات الرسمية

نصت الفقرة الثامنة من المادة 53 المعدلة سنة 1990 على حق رئيس الدولة في منح أوسمة الدولة بمرسوم ورئاسة الحفلات الرسمية.

ولم يكن الدستور يحتوي على حكم خاص بسلطة رئيس الجمهورية بمنح الأوسمة قبل تعديله.

هـ ـ منح العفو الخاص

يحق لرئيس الجمهورية منح العفو الخاص بمرسوم، أما العفو الشامل فلا يمنح إلا بقانون طبقاً لنص الفقرة التاسعة من المادة 53 من الدستور المعدلة سنة 1990.

ويقصد بالعفو الخاص الذي يملك رئيس الجمهورية إصدار مرسوم به، رفع العقوبة عن الشخص المحكوم عليه بها جزئياً أو كلياً. لأن هذا العفو لا يمحو صفة الجريمة عن الفعل الذي ارتكبه المحكوم عليه، ولكنه يحول دون تنفيذ العقوبة الأصلية أو التخفيف منها.

وعلى عكس ذلك، فإن العفو الشامل يمحو صفة الجريمة عن العمل بحيث يعتبر كأن لم يكن، ولا تترتب عليه أية آثار تشريعية، وهذا لا يكون إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية.

و ـ تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم

نصت الفقرة الثالثة من المادة 65 من الدستور المعدلة سنة 1990 التي تضمنت اختصاصات مجلس الوزراء، على أن يكون «تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون».

وكانت المادة 53 من الدستور قبل تعديلها سنة 1990 تمنح هذه السلطة لرئيس الجمهورية، ولكن التعديل المذكور ترجم اتجاه المشرع الدستوري اللبناني نحو تدعيم سلطات مجلس الوزراء.

ز ـ إصدار اللوائح

تتفق اللائحة مع القانون في كونها تتضمن قواعد عامة مجردة، ولكنها تختلف عنه في صدورها من جانب السلطة التنفيذية في حين يصدر القانون من السلطة التشريعية.

وكما هو معروف، فإن هذه اللوائح التي يجوز للسلطة التنفيذية إصدارها تشمل اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط، ولوائح الضرورة واللوائح التفويضية. فما هو موقف الدستور اللبناني من هذه المسألة؟

كانت المادة 51 من الدستور قبل تعديلها تنص على أن «رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد أن يكون وافق عليها المجلس، ويؤمن تنفيذها بما له من السلطة التنظيمية».

ولهذا كان الفقه الدستوري في لبنان يرى أنه يمكن القول بأن المادة منحت السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح التنفيذية، وأن هذا هو المقصود من عبارة «ويؤمن تنفيذها».

كما أن حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنظيمية يستفاد من عبارة «بما له من السلطة التنظيمية» التي وردت في المادة، مع التأكيد على أن ذلك ينصرف فقط إلى تنظيم المرافق العامة، أما إنشاء أو إلغاء هذه المرافق فيجب أن يكون بقانون أو بناء على قانون[1].

---

(1) الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، الدستور اللبناني، المرجع السابق، ص: 341.

بيد أن المشرع الدستوري اللبناني عدل المادة سنة 1990 على النحو الذي بيناه عند تناولنا لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ونشرها، بحيث خلا نص المادة من العبارات التي كان يتضمنها النص القديم، والتي ارتكز إليها الفقه في منح السلطة التنفيذية حق إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية.

ولكننا وجدنا المشرع الدستوري اللبناني قد ذكر هذه العبارات في بعض فقرات المادة 65 من الدستور بعد تعديلها سنة 1990، وهي المادة التي حددت سلطات مجلس الوزراء.

فبالنسبة لسلطة إصدار اللوائح التنظيمية نصت الفقرة (1) من المادة أن مجلس الوزراء يتمتع بسلطة «وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، وإتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها».

أما سلطة إصدار اللوائح التنفيذية فإنها تستفاد من نص الفقرة (2) التي بينت أن مجلس الوزراء يتولى «السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على كل أعمال أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء».

وفيما يتعلق باللوائح الأخرى فإن الدستور اللبناني لم ينص على حق السلطة التنفيذية في إصدارها، ولم يأت التعديل الأخير لسنة 1990 بما يمكن الاستناد إليه في هذا الشأن.

ولهذا، رأى جانب من الفقه أن العرف الدستوري جرى على منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضبط للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة[1].

غير أن جانباً آخر من الفقه قال بالرأي الصائب في اعتقادنا، وهو أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضبط إلا استناداً إلى قوانين قائمة صادرة

(1) المستشار زهدي يكن، التنظيم الإداري، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، ص: 138؛ الأستاذ حسن الحسن، المرجع السابق، ص: 225.

من السلطة التشريعية، حماية للحقوق والحريات العامة[1].

وقد جرى العمل على قيام مجلس النواب بتفويض الحكومة في إصدار ما يعرف بالمراسيم الاشتراعية لمواجهة بعض الظروف الاستثنائية، أثناء انعقاد المجلس، وهي تعتبر لوائح تفويضية في حقيقتها.

كما أجاز الفقه الدستوري اللبناني للسلطة التنفيذية حق إصدار مراسيم الضرورة، سواء في حالة عطلة البرلمان أو في حالة غيابه، أو عند حله.

وأخيراً، نصت المادة 58 من الدستور المعدلة سنة 1990 على أن «كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس (مجلس النواب) وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء».

ولا يختلف نص هذه المادة بعد تعديلها عن نصها القديم إلا في تضمنه جملة زائدة هي «. . . وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة».

وكان هذا النص قد أثار الخوف عند جانب من الفقه النيابي، من استغلال السلطة التنفيذية له على هواها، مما يقيد السلطة التشريعية، ويعرض النظام البرلماني في لبنان للانهيار[2].

بيد أن جانباً آخر من الفقه لا يرى ذلك، ويعتقد أن المادة 58 «وضعت فقط لتدارك تأخير المجلس النيابي في إنجاز بعض مشروعات القوانين التي لا تحتمل بطبيعتها البطء والتأخير، بحث مجلس النواب على ضرورة البت فيها خلال مدة معينة، دون أدنى تدخل في سلطة المجلس النيابي من ناحية الإقرار في ذاته»[3].

---

(1) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص: 344؛ الدكتور إبراهيم شيحا، النظام الدستوري اللبناني، المرجع السابق، ص: 548.

(2) حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، المرجع السابق، ص: 259.

(3) الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، ص: 351 ـ 352.

الباب الثاني

سلطة ومسؤولية رئيس الدولة
في النظام البرلماني المتطور
تقديم

أوضحنا في الباب الأول من هذا البحث أن عدم مسؤولية رئيس الدولة يمثل مبدءاً أساسياً من المبادئ التي ارتكز إليها النظام البرلماني التقليدي.

إذا برز هذا المبدأ نتيجة لانتقال السلطة من الملك إلى الوزراة المسؤولة أمام البرلمان في أحد مراحل تطور هذا النظام في بلده الأم إنجلترا، فأصبح الملك يمارس ما له من سلطات وامتيازات عن طريق الوزارة المجسدة للأغلبية البرلمانية، ولم يعد له حتى مجرد الحق في اختيار شريكة حياته كما رأينا[1].

وذلك في مقابل انعدام مسؤوليته بصفة مطلقة، سياسياً وجنائياً ومدنياً.

وبعد أن استقر النظام البرلماني في إنجلترا، واستمر تطبيقه فيها بنجاح كبير، كان من الطبيعي أن يثير إعجاب كثير من دول العالم التي اقتبّسته وطبقّته عندها.

ولم يثر تطبيق النظام البرلماني صعوبات أو مشاكل تذكر في الدولة الملكية، نظراً لتشابه الأوضاع فيها مع النظام الملكي في إنجلترا، حيث نبت

---

(1) ولهذا، فإن الفقيه الإنجليزي باجوت قد عبر عن الوضع الدستوري في إنجلترا بقوله «إن الملكة - يقصد الملكة ڤيكتوريا - لا تستطيع الامتناع عن إمضاء الحكم عليها بالاعدام إذا أصدره البرلمان»!.

النظام البرلماني وترعرع فيها[1].

بيد أن الأمر قد اختلف بالنسبة للدول الجمهورية التي أخذت بالنظام البرلماني، بالنظر إلى اختلاف المركز الدستوري لرئيس الجمهورية عن مركز الملك من جوانب عديدة.

إذ أن رؤساء الجمهورية لا يصلون إلى مقاعد الرئاسة بالوراثة، كما هو شأن الملوك والأباطرة، وإنما يتم اختيارهم وفقاً للطرق التي تحددها دساتير دولهم.

ومن جهة ثانية، فإن رؤساء الجمهوريات يباشرون سلطات واسعة خاصة في الدول التي ينتخب فيها رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، إلا أنهم لا يسألون سياسياً عما يفعلون نتيجة لتطبيق مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، ووقوع المسؤولية على عاتق الوزارة.

وقد أدى هذا التطور إلى إنعدام التناسب بين سلطة رئيس الدولة وبين مسؤوليته في هذه الدول.

ويدعونا هذا الوضع إلى البحث عن كيفية إعادة التوازن المفقود بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في النظام البرلماني المتطور.

وبناء على ما تقدم، فإننا سوف نقسم هذا البحث إلى أربعة فصول رئيسية، على النحو التالي:

الفصل الأول: طرق اختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور.

الفصل الثاني: سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور.

الفصل الثالث: مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور.

الفصل الرابع: كيفية إقامة التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور.

---

(1) فعلى سبيل المثال يطبق النظام البرلماني بأركانه التقليدية بنجاح في بلجيكا الملكية، كما طبق في فرنسا بعد عودة النظام الملكي سنة 1814، وفي ملكية يوليو سنة 1830.

طرق إختيار رئيس الدولة
في النظام البرلماني المتطور

رأينا كيف يصل رئيس الدولة إلى مركز الرئاسة في النظام البرلماني التقليدي. فقد يكون ملكاً يصل إلى عرش البلاد بالوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية يتم انتخابه بواسطة البرلمان في غالب الأحيان، أو بطريقة من الطرق المختلطة.

ولكن اختيار رئيس الجمهورية في النظام البرلماني المتطور - حيث يتمتع بسلطات واسعة كما سنرى - يكون بانتخاب الشعب له بصفة أساسية.

وقد يتم هذا الاختيار بطريقة من الطرق المختلطة، حيث يشترك فيها الشعب والبرلمان في اختيار رئيس الجمهورية.

وعلى هذا الأساس سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين كما يلي:

المبحث الأول: انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: اختيار رئيس الجمهورية بطرق مختلطة.

المبحث الأول
انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية

يقوم الشعب السياسي - أي هيئة الناخبين - بانتخاب الشخص الذي ترى الأغلبية أنه جدير بتولي رئاسة الدولة، والنهوض بأعبائها، وتحمل مسؤوليتها.

ويتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب إما مباشرة، أي على درجة واحدة، أو بأسلوب غير مباشر، ويكون ذلك على درجتين[1].

يحدث الأسلوب الأول عندما يقوم الناخبون بانتخاب رئيس الجمهورية مباشرة دون أي إجراء وسيط.

وقد أخذ بهذا الأسلوب عدد من الدساتير في العالم، مثل الدستور الألماني الصادر سنة 1919 ـ دستور ڤيمر ـ ودستور البرتغال لسنة 1933، ودستور تونس الصادر سنة 1959[2].

وكذلك دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 بعد تعديله سنة 1962، ومعظم دساتير دول أمريكا الجنوبية، والنمسا.

أما في الأسلوب الثاني فيتم انتخاب رئيس الجمهورية على درجتين أو مرحلتين، وفي المرحلة الثانية يضطلع المندوبون بانتخاب رئيس الجمهورية.

ويطبق هذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية ذات النظام الرئاسي وفقاً للتعديل الثاني عشر للدستور الأمريكي الذي تم إقراره سنة 1804، وأيضاً في فنلندا طبقاً لدستور سنة 1919[3].

وكانت بعض دساتير دول أمريكا اللاتينية قد أخذت بهذه الطريقة، كالأرجنتين وكوبا، وباراجواي.

وسوف ندرس انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية مباشرة في فرنسا منذ سنة 1962 من جهة، ثم نقوم بتقدير هذه الطريقة لبيان ما لها من مزايا وما ينسب إليها من عيوب من جهة ثانية. وذلك في المطلبين التاليين.

---

(1) بخصوص الانتخاب المباشر والانتخاب الغير مباشر راجع؛ الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله؛ أنظمة الانتخاب في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة؛ المرجع السابق ذكره، ص 26 وما بعدها.

(2) ينص الدستور التونسي في الفصل الأربعون على أن «ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس أعوام انتخاباً حراً مباشراً سرياً من طرف الناخبين المنصوص عليهم بالفصل العشرين، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يجدد ترشيحه للرئاسة أكثر من ثلاث مرات متوالية».

(3) M. Duverger; Inst. pol. et, dr. const. 1- Les grands Systèmes Politiques, op. cit. pp: 189.

المطلب الأول
انتخاب الرئيس في الجمهورية الفرنسية الخامسة
من الشعب مباشرة منذ سنة 1965

أوضحنا من قبل المساوئ التي نتجت عن انتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا بواسطة البرلمان في عهد الجمهورية الرابعة، حيث انتهت حياة هذه الجمهورية مبكراً، ووضع دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة في 4 أكتوبر سنة 1958.

بيدِ أن دستور الجمهورية الخامسة لم يأخذ بانتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب عند إصداره، وإنما اعتنق طريقة مختلطة كما سنوضح فيما بعد.

ولكن هذا الوضع لم يستمر طويلاً، إذ تم تعديل المادتين السادسة والسابعة من الدستور في السادس من نوفمبر سنة 1962، ليصبح إنتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام من هيئة الناخبين مباشرة لمدة سبعة أعوام قابلة للتجديد(1).

ويتم انتخاب المرشح الذي يفوز بالأغلبية المطلقة لعدد أصوات الناخبين الذين اشتركوا في الاقتراع، فإذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة، تجري جولة ثانية من الانتخابات بين المرشحين الاثنين الأكثر أفضلية.

وقد تم هذا التعديل بعد إجراء استفتاء عليه في 28 أكتوبر 1962 استناداً إلى المادة 11 من الدستور التي تنص على أن «الرئيس الجمهورية، بناء على إقتراح الحكومة أثناء أدوار انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من

---

(1) يرجع تحديد مدة الرئاسة في فرنسا بسبعة أعوام إلى سنة 1873، قبيل تأسيس الجمهورية الثالثة.

ولهذا يرى البعض أن هذه المدة لا تتلاءم مع الوضع الحالي لرئيس الجمهورية.

وكان الرئيس الأسبق جورج بومبيدو يهدف إلى تخفيض مدة ولاية الرئيس ولكنه لم ينجح في تحقيق ذلك.

راجع في ذلك: بيير باكتيت Pierre Pactet المؤسسات الفرنسية Les Institutions Françaises المترجم بعنوان؛ النظام السياسي والاداري في فرنسا، ترجمة عيسى عصفور؛ منشورات عويدات؛ بيروت ـ باريس، الطبعة الأولى، سنة 1983، ص: 13.

المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية، أن يطرح للاستفتاء كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو باقرار اتفاق متعلق بالمجموعة الفرنسية أو خاص بالاذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها ـ دون أن تتعارض مع الدستور ـ التأثير على سير المؤسسات.

وعندما يسفر الاستفتاء على الموافقة على المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة».

وقد أجرى الاستفتاء وتم التعديل رغم معارضة الغالبية العظمى من فقهاء القانون الدستوري، وكذلك مجلس الدولة الفرنسي، على أساس أن التعديل كان يجب أن يتم وفقاً للمادة 89 التي حددت كيفية إجراء تعديل الدستور وليس وفقاً للمادة 11، وأن التعديل تم إجراؤه بالمخالفة لنصوص الدستور.

ومع ذلك، فقد أعلن المجلس الدستوري عدم اختصاصه بهذه المسألة عندما رفعت إليه لأنها تتعلق بقانون استفتائي يمثل تعبيراً مباشراً عن سيادة الأمة، وليس بقانون برلماني[1].

وبذلك، استطاع الجنرال ديجول أن يحقق المبادئ التي نادى بها بشأن انتخاب رئيس الجمهورية عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية وتحرير فرنسا في Bayeux في 16 يونيو سنة 1946، أي بعد ستة عشر عاماً من الزمان.

وبالنسبة لعملية انتخاب رئيس الجمهورية، فإنها تبدأ قبل انتهاء مدة الرئيس الجالس فوق مقعد الرئاسة بمدة عشرين يوماً على الأقل وخمسة وثلاثين يوماً على الأكثر.

ووفقاً للقانون الصادر في السادس من نوفمبر سنة 1962، وقانون 18 يونيو سنة 1976، فإنه يجب أن تتم تزكية كل مرشح بخمسمائة شخص على الأقل من أعضاء البرلمان، أو من المستشارين العموميين، أو من العمد المنتخبين، أو من أعضاء مجلس باريس، أو الهيئات الاقليمية فيما وراء البحار.

---

(1) بشأن الاعتراضات الفقهية على هذا الاستفتاء وتبرير الحكومة لاجرائه راجع؛ الدكتور ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية سنة 1983، ص: 200.

ويجب أن يكون من بين هؤلاء المزكون ممثلون لثلاثين محافظة مختلفة أو أقاليم ما وراء البحار. وتقدم الترشيحات إلى المجلس الدستوري.

ومن الممكن أن يكون تقديم هذه التزكيات بصفة فردية أو جماعية إلى المجلس الدستوري، بحيث يستطيع كل مزكى أن يتوجه بتزكيته إلى المجلس الدستوري، أو يجتمع عدد من المزكين ويوقعون خطاباً جماعياً موجهاً إلى المجلس.

ويتعين أن يتمم هذا الاجراء قبل الجولة الأولى من الانتخاب بثمانية عشر يوماً على الأقل.

وبعد ذلك يقوم المجلس الدستوري باعداد،قائمة المرشحين، وتتولى الحكومة إعلانها قبل الجولة الأولى من الانتخاب بخمسة عشر يوماً على الأقل.

أما الاجراء الأخير فهو قيام المجلس الدستوري بنشر أسماء وصفات الاشخاص الذين قاموا بتزكية كل مرشح للرئاسة، قبل ثمانية أيام على الأقل من الجولة الانتخابية الأولى(1).

فإذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين الذين اشتركوا في الاقتراع، تعاد الانتخابات مرة أخرى بين المرشحين الاثنين الأكثر أفضلية، أي اللذان حصلا على أعلى الأصوات في الجولة الأولى.

وتجري الجولة الثانية يوم الأحد الثاني التالي للجولة الأولى، ويفوز من يحصل منهما على الأغلبية المطلقة(2).

وقد أجريت خمسة انتخابات رئاسية في عهد الجمهورية الفرنسية الخامسة منذ سنة 1965 حتى الآن على أساس هذه الطريقة.

أما انتخاب الجنرال ديجول سنة 1958، فقد جرى بطريقة مختلطة سنعرض لها فيما بعد.

---

(1) Michel Henri Fabre; Principes Républicains de Droit Constitutionnel, 3ème éd. L.G.D.J. Paris, 1977, p: 379.

(2) G. Burdeau, Dr. Const. et, Inst. Pol. 18éme éd. op. cit., p: 511.

وتم إجراء الانتخابات الرئاسية في سنوات 1965، و1969، و1974، و1981، وأخيراً 1988، على التوالي.

ونلاحظ أنه في جميع هذه الانتخابات لم يحصل أحد من المرشحين على الأغلبية المطلقة في الجولة الأولى، ولذلك كان لزاماً إجراء جولة ثانية بين المرشحين الأكثر أفضلية وفقاً لنتيجة الجولة الأولى، هذا من ناحية.

كما نلاحظ من ناحية ثانية أن الفائز في الجولة الثانية لم يكن الفارق بينه وبين منافسه كبيراً في عدد الأصوات، بل إن الفارق كان ضئيلاً في بعض الأحيان.

وهذا ما حدث في انتخابات سنة 1974، التي فاز فيها الرئيس السابق جيسكار ديستان على منافسه فرانسوا ميتران بأقل من 51٪ من أصوات الناخبين الذين أدلوا بها في الانتخابات.

ونلاحظ - من ناحية ثالثة - أن الرئيس الفرنسي الحالي فرانسوا ميتران الذي فاز بمقعد الرئاسة للمرة الثانية سنة 1988 ضد منافسة جاك شيراك هو فارس الانتخابات الرئاسية العتيد.

إذ كان ممثلاً للمعسكر اليساري أو الحزب الإشتراكي في جميع الانتخابات الرئاسية السابقة، باستثناء انتخابات سنة 1969 التي رشح فيها ميشيل روكار - الوزير الأول السابق - عن الإشتراكيين.

فقد كان ميتران هو منافس الجنرال ديجول في الجولة الثانية من انتخابات سنة 1965، حيث فاز عليه ديجول بنسبة 55,19٪ وحصل ميتران على 44,80٪ من الأصوات.

وكان منافساً عنيداً لجسكار ديستان في انتخابات سنة 1974، ولم يمكنه من الانتصار عليه إلا بنسبة ضئيلة، حيث نال ديستان 50,81٪ بينما حصل ميتران على 49,19٪ من أصوات الناخبين في الجولة الثانية[1].

---

(1) بخصوص نتائج هذه الانتخابات الرئاسية راجع:

- J. Cadart; Inst. pol. et Dr. Const. op. Cit. pp: 169 et, s.
- M. H. Fabre; Principes Républicains de Dr. Const. op. cit. p: 282.

وحقق ميتران الفوز الأول لسنة 1981 على جيسكار ديستان في الجولة الثانية كذلك، بنسبة 51,75٪ له مقابل 48,25٪ حصل عليها ديستان من أصوات الناخبين.

وأخيراً، انتصر الرئيس ميتران على جاك شيراك، زعيم الحزب الديجولي، حزب التجمع من أجل الجمهورية .R.P.R، سنة 1988، عندما نال 54٪ من أصوات المقترعين، في حين حصل شيراك على 46٪ في الجولة الثانية أيضاً[1].

وبذلك يكون فرانسوا ميتران أول رئيس في عهد الجمهورية الخامسة يعاد انتخابه للمرة الثانية وفقاً لطريقة انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية مباشرة، التي بدأ تطبيقها سنة 1965.

المطلب الثاني

انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية في ميزان التقدير

أوضحنا من قبل أن المساوئ التي نتجت عن تطبيق طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان هي التي أدت إلى التفات كثير من الدساتير المعاصرة عنها، وأخذها بطريقة انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية سواء بالانتخاب المباشر أو غير المباشر.

ونظراً لما عانته فرنسا لسنوات طويلة من مساوئ انتخاب البرلمان للرئيس، فإنها عادت من جديد إلى انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر بعد أن كانت قد هجرتها.

وبعد أن طبقت هذه الطريقة في فرنسا منذ سنة 1965 حتى اليوم، وتم تطبيقها في بعض الدول الأخرى، نتساءل هل أنتجت هذه الطريقة ثماراً طيبة؟ وهل ظهرت عيوب معينة تؤخذ عليها؟

لكي نجيب على هذا التساؤل نعرض فيما يلي لأهم ما حققته هذه الطريقة من مزايا، وأبرز ما نسب إليها من عيوب.

---

(1) Collette Ysmal; Les partis Politiques sous la Ve République, Montchrestien, Paris 1989. p.148.

أولاً: مزايا انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية

لعل أبرز ما ذكره الفقه الدستوري من مزايا يتمثل في أن ذلك تعبيراً عن ممارسة الشعب لسيادته التي يملك بمقتضاها انتخاب هيئاته العليا Ses Organes Suprèmes[1].

وهذا يعني العودة إلى الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات لكي يختار بنفسه الشخص الذي يرآه صالحاً لتولي منصب الرئاسة، دون وساطة ممثليه في البرلمان.

أما الميزة الثانية، فتتجلى - في تقديرنا - في انتخاب رئيس يتمتع بثقة غالبية هيئة الناخبين التي اختارته من بين من رشحوا للوصول إلى هذا المنصب السامي، وما يؤدي إليه ذلك من منحه قوة كبيرة للعمل من أجل الصالح العام، وضمان استمرار رضاء الشعب عنه حتى يعاد انتخابه مرة أخرى، أو مرات، حسب ما يحدده دستور الدولة.

وأخيراً، فإن انتخاب رئيس الدولة من الشعب يضمن له الاستقلال L'independance في مواجهة البرلمان، وتجنب الخضوع لسيطرة السلطة التشريعية La Prédominance Pouvoir de Legislatif كما يحدث عند انتخابه بواسطتها[2].

ثانياً: عيوب انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب

أظهر انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب عيوباً واضحة وخطيرة في بعض الأحيان، كان أهمها أن مركز الرئيس المنتخب من الشعب يصبح مرموقاً ونفوذه يكون ساحقاً Son Prestige est écrasant.

كما يملك سلطة واضحة التفوق بالمقارنة بتلك التي للهيئة التشريعية، لأنه يمثل الشعب، في حين أن أعضاء البرلمان لا يمثل كل نائب منهم إلا جزءاً من الشعب.

ولهذا، يرى جانب من الفقه أن هذه الطريقة تبدو بمثابة الطريق الذي

---

(1) R. Redslob; Le Régeme Parlementaire, Op. cit., p.: 166.

(2) E. Gordon; La Résp. du Chef de L'Etat, Op. cit., pp: 86- 87.

يؤدي إلى الدكتاتورية La Voie qui méne à la dictature[1].

ومما لا ريب فيه، أن رئيس الدولة الذي ينتخبه شعبه قد يمتلكه الشعور بالزهو والغرور، ويغلب عليه الإحساس بأنه ممثل كل الشعب، والرجل الذي اختاره ليرعى مصالحه، وقد ينتهي به الأمر إلى أن يستأثر بالسلطة ويطغى على اختصاصات البرلمان[2].

وبذلك يتحول النظام إلى حكم فردي مطلق.

وذلك، لأن الإنسان ـ في اعتقادنا ـ مجبول بطبعه على الطغيان إذا سمحت له الظروف ـ إلا من هداه الله ـ كما ذكر سبحانه وتعالى في كتابه الكريم **﴿كلا إن الإنسان ليطغى* أن رآه استغنى﴾**[3].

وكذلك قوله عز وجل **﴿إنا عرضنا الأمانة على السماوات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الإنسان إنه كان ظلوماً جهولاً﴾**[4].

وأيضاً قوله جلّ شأنه **﴿إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها وجعلوا أعزة أهلها أذلة وكذلك يفعلون﴾**[5].

وهذا ما عبر عنه المفكرون في العصر الحديث بعد أكثر من أربعة عشر قرناً من نزول القرآن الكريم، إذ قال اللورد أكتون «السلطة مفسدة»، وقال جوستاف لوبون عالم الإجتماع الفرنسي «السلطة المطلقة مفسدة مطلقة».

ولقد أثبتت التجارب الدستورية صدق ما سبق ذكره، إذ نتج عن انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في كثير من الأحوال جمعه للسلطات العامة في الدولة في يده، وتحوله بعد ذلك إلى حاكم مستبد.

فقد أدى إنتخاب لويس نابليون من الشعب لرئاسة الجمهورية الفرنسية الثانية سنة 1848 إلى قيامه بإلغاء دستور الجمهورية وقلب نظام الحكم إلى

---

(1) R. Redslob; Le Régime Parlementaire, op. cit., pp: 164- 165.

(2) أنظر في هذا المعنى؛ الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص: 165.

(3) سورة العلق، الآيات 6 ـ 7.

(4) سورة الأحزاب، الآية 72.

(5) سورة النمل، الآية 34.

إمبراطورية ثانية، على غرار امبراطورية عمه نابليون بونابرت الأولى، وتنصيب نفسه امبراطوراً على فرنسا.

كما أسفرت تجربة ألمانيا لانتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة بدستور ڤيمر سنة 1919 عن وصول رودلف هتلر إلى رئاسة ألمانيا سنة 1933[1]. فقام بفرض سيطرة حزبه النازي على الدولة، وأعد بلاده إعداداً عسكرياً قوياً للإنتقام من هزيمة ألمانيا في الحرب العالمية الأولى وفرض شروط صلح مجحفة بها، وأشعل في النهاية الحرب العالمية الثانية التي اكتوى العالم بنيرانها منذ سنة 1939 حتى سنة 1945.

كذلك انتهى الأمر بالتجربة التونسية لإنتخاب رئيس الجمهورية من الشعب وفقاً لدستور 1959 إلى قيام الحبيب بورقيبة بتعديل الدستور في سنة 1975، لكي يبقى رئيساً للدولة مدى الحياة.

واستمر في الحكم حتى ضعفت قواه الجسمانية والعقلية، ولم ينقذ البلاد من تقلباته المزاجية إلا الانقلاب الذي قام به زين الدين بن علي، وزير داخليته في نوفمبر سنة 1987، حيث عزله من منصبه وتولى رئاسة الجمهورية بعد ذلك.

وأخيراً، فقد كان لانتخاب رئيس الجمهورية من الشعب سبباً رئيسياً لظهور الدكتاتورية في عدد من جمهوريات أمريكا اللاتينية خلال القرن العشرين.

وبالاضافة إلى ما سبق، فإن أفراد الشعب الذين يقومون بانتخاب رئيس الجمهورية قد لا يحسنون اختيار أصلح المرشحين وأكثرهم كفاءة لتولي منصب الرئاسة، بالنظر إلى نقص الخبرة والدراية السياسية لديهم من ناحية. ولما يحدث في الانتخابات الرئاسية من دعاية ضخمة ومضللة أحياناً من جانب المرشحين من ناحية أخرى.

---

(1) بشأن النظام السياسي في عهد هتلر راجع؛ الدكتور عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، سنة 1964، ص: 531 وما بعدها.

المبحث الثاني

إختيار رئيس الجمهورية بطرق مختلطة

لجأت دساتير عدد من دول العالم إلى اختيار رئيس الجمهورية بطرق مختلطة، كحل وسط بين انتخابه بواسطة البرلمان وإنتخاب الشعب له.

وذلك، باشتراك الشعب مع البرلمان في هذا الاختيار، سواء بواسطة ممثلين أو عن طريق الاستفتاء.

وكانت الغاية من الأخذ بهذه الطرق المختلطة هي تجنب العيوب التي نتجت عن الأخذ بطريقتي انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان، وانتخابه من الشعب من ناحية.

والاستفادة ـ من ناحية أخرى ـ من المزايا التي تتحقق منهما «وذلك بتقوية مركز الرئيس، مع الحيلولة، في نفس الوقت دون استبداده»[1].

وسوف نعالج فيما يلي كيفية انتخاب الرئيس في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة في الفترة من سنة 1958 إلى 1962 من جهة، وطريقة اختيار رئيس الجمهورية في مصر التي أخذ بها أول دستور للجمهورية سنة 1956، واستمرت حتى الدستور الحالي الصادر سنة 1971 من جهة أخرى.

وسوف يكون ذلك في مطلبين متعاقبين.

المطلب الأول

انتخاب الرئيس في الجمهورية الفرنسية الخامسة

من سنة 1958 إلى سنة 1962

أخذ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر سنة 1958 بطريقة مختلطة لانتخاب رئيس الجمهورية، حيث قررت المادة السادسة منه أن انتخاب رئيس الجمهورية يكون لمدة سبع سنوات، بواسطة مجمع انتخابي Collége éléctoral يتكون من أعضاء مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ)،

(1) الدكتور محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، المرجع السابق، ص: 254.

والمستشارون العموميون، ومجالس أقاليم ما وراء البحار، والممثلون المنتخبون من المجالس البلدية.

وحددت الفقرة الثانية من المادة هؤلاء الممثلين على النحو التالي:

- ممثل واحد للقرى التي يقل عدد سكانها عن ألف نسمة.
- عدد من 2 إلى 9 ممثلين للقرى التي يتراوح عدد سكانها بين ألف وتسعة آلاف نسمة.
- جميع أعضاء المجلس البلدي للمدن التي يبلغ عدد سكانها تسعة آلاف نسمة حتى ثلاثين ألف نسمة.
- جميع أعضاء المجلس البلدي للمدن التي يزيد عدد سكانها عن ثلاثين ألف نسمة، مع إضافة مندوب عن كل ألف نسمة فيما يزيد عن الثلاثين ألف نسمة[1].

وقد نصت المادة السابعة من الدستور على أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة في أول دور، فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية انتخب رئيس الجمهورية بالأغلبية النسبية في الدور الثاني.

وأوضحت المادة في فقرتها الثانية أن الاقتراع على رئيس الجمهورية يبدأ بناء على دعوة من الحكومة، على أن يتم انتخاب الرئيس الجديد في مدة لا تقل عن عشرين يوماً.

كما عالجت المادة حالة خلو مركز رئيس الجمهورية لأي سبب، وكذلك حالة قيام مانع نهائي لديه يتثبت منه المجلس الدستوري. إذ قررت قيام رئيس مجلس الشيوخ بمباشرة سلطات رئيس الجمهورية، استثناء على السلطات المقررة في المادتين 11 و12 من الدستور.

وفي هذه الحالة يجري انتخاب الرئيس الجديد في مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن خمسين يوماً من تاريخ خلو الرئاسة أو صدور قرار بأن المانع نهائي من المجلس الدستوري.

---

(1)

M. H. Fabre, Principes Républicains de dr. const. op. cit. p. 378.

وقد تم انتخاب الجنرال شارل ديجول سنة 1958 بهذه الطريقة، حيث كان عدد أعضاء المجمع الانتخابي 81,761 مسجلين، وبلغ عدد الأعضاء الذين أدلوا بأصواتهم في عملية الاقتراع 79,470 عضواً، حصل الرئيس ديجول على 62,394 صوتاً، بنسبة 78,5٪[1].

وبذلك، تختلف هذه الطريقة عن انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب بطريق غير مباشر، أي على درجتين، وإن اقتربت منها. وذلك لأن أعضاء هذا المجمع قد انتخبوا من قبل لتمثيل الشعب في الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ، وفي المجالس البلدية والاقليمية، ولم يتم انتخابهم خصيصاً ليضطلعوا بمهمة انتخاب رئيس الجمهورية كما أوضحنا سلفاً[2].

ولهذا، فإنه ليس صحيحاً أن انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسية سنة 1958 وفقاً لدستور الجمهورية الخامسة قبل تعديله يندرج في انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية على درجتين[3].

وكما أوضحنا من قبل، فقد تحول المشرع الدستوري عن هذه الطريقة المختلطة، عندما عدل المادتين السادسة والسابعة من الدستور سنة 1962 بعد إجراء إستفتاء شعبي في 28 أكتوبر سنة 1962، وأصبح رئيس الجمهورية ينتخب من الشعب الفرنسي مباشرة منذ أول انتخابات رئاسية أجريت بعد هذا التعديل سنة 1965 حتى الآن.

المطلب الثاني

اختيار رئيس الجمهورية في مصر

أخذت مصر بطريقة مختلطة لاختيار رئيس الجمهورية منذ الدستور الأول للعهد الجمهوري المعلن في 16 يناير (كانون الثاني) سنة 1956،

---

(1) M. Duverger; inst, pol. et, Dr. Const. op. cit. p. 508.

(2) راجع في ذلك كذلك؛ الدكتور محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، المرجع السابق، ص: 254. حيث أبرز هذه التفرقة بوضوح.

(3) عرض الدكتور اسماعيل البدوي انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسية وفقاً لدستور سنة 1958 قبل تعديله في نطاق تولية رئيس الجمهورية بواسطة الشعب على درجتين. راجع مؤلفه؛ تولية رئيس الدولة، المرجع السابق، ص: 254.

والصادر في 23 يونيه (حزيران) من نفس السنة، بعد أن وافق الشعب عليه في الاسفتاء الذي أجري لهذا الغرض، وكذلك الموافقة على المرشح لرئاسة الجمهورية، وهو الرئيس الأسبق جمال عبد الناصر في ذات الاستفتاء.

وقد استمر الأخذ بهذه الطريقة في الدساتير اللاحقة، سواء في الدستور المؤقت الصادر سنة 1964، أو في الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية الذي صدر في 11 سبتمبر سنة 1971.

وسوف نعرض فيما يلي لمراحل اختيار رئيس الجمهورية في دستور سنة 1971 من جهة، وتقدير طريقة اختيار رئيس الجمهورية في مصر من جهة ثانية، والطريقة التي نقترحها لانتخاب رئيس الجمهورية من جهة ثالثة، وأخيراً، اقتراحنا بشأن مسألة مدة الرئاسة.

أولاً: مراحل اختيار رئيس الجمهورية في دستور سنة 1971

حددت المادة 76 من الدستور مرحلتين متتابعتين لاختيار رئيس الجمهورية في مصر، الأولى هي مرحلة الترشيح من مجلس الشعب، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة استفتاء الشعب على المرشح للرئاسة.

المرحلة الأولى، الترشيح من مجلس الشعب

تجري هذه المرحلة على خطوتين؛ تتمثل الخطوة الأولى في اقتراح ترشيح شخص أو أكثر مقدم من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. ويشترط في المرشح أو المرشحين الذين يتضمنهم الاقتراح توافر الشروط الدستورية لتولي منصب رئيس الجمهورية.

وتتلخص هذه الشروط ـ كما حددتها المادة 75 من الدستور ـ في أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية[1].

أما الخطوة الثانية في هذه المرحلة، فهي عرض اقتراح الترشيح على

---

(1) تختلف بعض هذه الشروط عن الشروط المنصوص عليها في دستور سنة 1956، الذي كان يشترط أن يكون المرشح من أبوين وجدين مصريين من ناحية، كما كان يكتفي بألا يقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية من ناحية أخرى.

مجلس الشعب للاقتراع على المرشح أو المرشحين الواردة أسماؤهم في الاقتراح، لاختيار مرشح وحيد للرئاسة بأغلبية خاصة غير عادية هي أغلبية الثلثين.

فإذا لم يحصل المرشح الوحيد أو أحد المرشحين على هذه الأغلبية، تعاد عملية التصويت مرة ثانية بعد يومين من إعلان نتيجة التصويت الأول.

ويكتفي هذه المرة بالحصول على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس حتى يصبح المرشح أو أحد المرشحين هو المرشح الوحيد المختار من مجلس الشعب.

المرحلة الثانية، الإستفتاء على المرشح

بعد أن تنتهي المرحلة الأولى بتحديد إسم الشخص المرشح لمنصب رئيس الجمهورية من مجلس الشعب، يجري استفتاء الشعب على هذا المرشح.

فإذا حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة للناخبين المشتركين في الاستفتاء فإنه يصبح رئيساً للجمهورية.

أما إذا لم يحصل على هذه الأغلبية في الاستفتاء فإنه يتعين على مجلس الشعب أن يرشح شخصاً آخر، باتباع نفس الإجراءات السابقة في الترشيح وفي الاستفتاء.

وقررت المادة 78 من الدستور بدء إجراءات اختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل انتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوماً، وأنه يجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل.

فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأي سبب كان، استمر الرئيس السابق في مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار خلفه.

ثانياً: تقدير طريقة اختيار رئيس الجمهورية في مصر

تتفق المراحل والخطوات السابقة التي حددها دستور سنة 1971 الحالي لاختيار رئيس الجمهورية مع الاجراءات التي رسمها دستور سنة 1964 المؤقت.

ورغم أن هذا الوضع لا يختلف عما حدده دستور سنة 1956 من حيث الجوهر. إلا أن هناك اختلافاً بالنسبة لاجراءات الترشيح من ناحية وفيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة للترشيح من ناحية أخرى.

فمن ناحية، قسم الدستور الحالي لسنة 1971، ومن قبله دستور سنة 1964 المؤقت مرحلة الترشيح إلى خطوتين؛ إقتراح الترشيح أولاً، ثم الترشيح ثانياً، وكانت خطوة واحدة في دستور سنة 1956.

ومن ناحية أخرى، نجد أنه بينما كان دستور سنة 1956 يكتفي بالحصول على الأغلبية المطلقة منذ البداية حتى يعتبر الشخص مرشحاً من مجلس الأمة. فإن الدستور الحالي يشترط الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب لكي يصبح الشخص مرشحاً لمنصب رئيس الجمهورية.

فإذا لم يحصل أحد على أغلبية الثلثين، فإن التصويت يعاد مرة ثانية بعد يومين من التصويت الأول، ويتم الاكتفاء بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس في هذه المرة.

ومن الجلي أن هذه الطريقة تختلف تماماً عن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان، وعن طريقة انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية سواء بالانتخاب المباشر أو غير المباشر.

ولذلك، فإن الفقه الدستوري في مصر يجمع على أن الطريقة المتبعة لاختيار رئيس الجمهورية على النحو السابق بيانه هي طريقة مختلطة تقوم على إشتراك البرلمان والشعب في اختيار رئيس الجمهورية[1].

بيد أن أحد الفقهاء، خرج على هذا الإجماع واعتبر أنها انتخاب من

---

(1) راجع؛ الدكتور طعيمة الجرف، نظرية الدولة، المرجع السابق، ص: 514 وما بعدها.
- الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص: 373.
- الدكتور محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، المرجع السابق، ص: 253 - 254.
- الدكتور ابراهيم شيحا، الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص: 296.
- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، المرجع السابق، ص: 90.
- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، المرجع السابق، ص: 186 - 187.

الشعب لرئيس الجمهورية على درجتين![1].

وكنا قد أوضحنا من قبل ماهية وكيفية انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية على درجتين، وهي تتلخص في أن المندوبين الذين يتم انتخابهم في المرحلة الأولى ينتخبون من الشعب خصيصاً للقيام بمهمة انتخاب رئيس الجمهورية في المرحلة الثانية.

أما عن الطريقة المتبعة في ذاتها، فإننا نرى أنها منتقدة من عدة نواح.

فمن ناحية، هذه الطريقة ليست انتخاباً لرئيس الجمهورية بالمعنى الدستوري للانتخاب، وإنما هي اشتراك مجلس الشعب والشعب في اختيار الرئيس.

وقد تحدد دور مجلس الشعب في هذه العملية في ترشيح شخص وحيد، وبطبيعة الحال فإن الترشيح شيء والانتخاب شيء آخر.

ومن ناحية ثانية، فإن عرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلوبة من مجلس الشعب لأخذ رأيه بالموافقة أو الرفض ليس استفتاءً شعبياً بالمعنى المعروف دستورياً.

إذ أن الاستفتاء الشعبي Réfermendum Populaire يعني طرح موضوع من الموضوعات لأخذ رأي الشعب فيه بالموافقة أو الرفض. فقد يكون موضوع الاستفتاء دستورياً Constituant عند تعلقه بموضوع دستوري، وقد يكون تشريعياً Législatif عند أخذ رأي الشعب في مشروع قانون.

كما أنه قد يكون سياسياً، إذا تعلق بأمر من الأمور السياسية العامة[2].

فالمعنى القانوني الصحيح للاستفتاء الشعبي إذن لا يتضمن الاستفتاء على شخص وحيد مرشح لرئاسة الجمهورية، وهو ما يطلق عليه في اللغة الفرنسية Plébiscite[3].

---

(1) الدكتور اسماعيل البدوي، تولية رئيس الدولة، المرجع السابق، ص: 256 - 258.

(2) راجع في ذلك؛ الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص: 211.

(3) حدد الدكتور ماجد الحلو معنى الاصطلاح الفرنسي في كلمة الاستراس. راجع مؤلفه سالف الذكر؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، ص: 79 وما بعدها.

وقد يتزامن إجراء الاستفتاء على موضوع محدد مع أخذ رأي الشعب في تولية مرشح معين للرئاسة في نفس الوقت. كما حدث في مصر في 23 يونية سنة 1956 عند استفتاء الشعب على الدستور وعلى المرشح لرئاسة الجمهورية في ذلك الوقت، وهو الرئيس الأسبق جمال عبد الناصر.

كما قد يتم المزج بين الاستفتاء على موضوع معين صراحة، مع أخذ الرأي ضمناً في منح الثقة أو حجبها على الرئيس صاحب الإقتراح. وهذا ما حدث في فرنسا بالنسبة للاستفتاءات التي أجراها الرئيس الأسبق ديجول خلال عقد الستينات من القرن العشرين.

ومما يؤكد فساد أخذ رأي الشعب على تولية شخص معين منصب رئيس الجمهورية، النتائج المعلنة، لهذه الاستفتاءات التي تفوق نسبة التسعين في المائة عادة، بل تجاوزت نسبة الـ 99٪ أحياناً!!

وأخيراً، فإن أخذ رأي الشعب بالموافقة أو الرفض على مرشح واحد لتولي الرئاسة، سواء صراحة أو ضمناً عن طريق ربطه بالاستفتاء على موضوع محدد، أو المزج بينه وبين موضوع معين ليس انتخاباً بالمعنى القانوني، لأن الانتخاب هو قيام هيئة الناخبين بالتصويت لاختيار شخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين للنيابة عنهم في الهيئات الحاكمة.

وبذلك يختلف التصويت على مرشح وحيد لمنصب رئيس الجمهورية عن انتخاب رئيس الجمهورية، الذي يعني بالضرورة وجود حرية للناخبين في المفاضلة والاختيار بين عدد من المرشحين لكي يختاروا من يرونه أكثرهم جدارة وصلاحية لتولي مهام هذا المنصب السامي والخطير.

ثالثاً: الطريقة التي نقترحها لانتخاب رئيس الجمهورية

إتضح لنا مما سبق أن الطريقة التي حددها الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971 لاختيار رئيس الجمهورية هي ذات الطريقة التي كان قد رسمها الدستور المؤقت الصادر سنة 1964.

وإذا كانت الدساتير تعكس الفلسفة العامة السائدة في الدولة أو «الايديولوجية» التي تعتنقها في رأي جانب من فقهاء القانون الدستوري في

فرنسا وفي مصر[1]، فإن دستور سنة 1964 كان إنعكاساً للفلسفة السائدة في مصر في ذلك الوقت، التي كانت تقوم على أساس التنظيم السياسي الواحد المتمثل في الاتحاد الاشتراكي العربي، وحظر قيام أحزاب سياسية بجواره.

ولما وضع دستور سنة 1971 كان يُفترض في واضعيه الانتباه إلى أن مصر مقبلة على مرحلة دستورية وسياسية جديدة من تاريخها تتطلب إعادة النظر في كثير من المسائل الدستورية القائمة والمنصوص عليها في الدستور المؤقت، ولكنهم للأسف لم ينتبهوا إلى ذلك، فجاءت نصوص الدستور مطابقة أو مسايرة للأوضاع السابقة، ومستقاة ـ في معظمها ـ من الدستور المؤقت.

من ذلك، النص في المادة الخامسة من دستور سنة 1971 على الاتحاد الإشتراكي العربي باعتباره التنظيم السياسي الذي يمثل تحالف قوى الشعب العاملة، رغم المساوئ التي نجمت عن الأخذ بالتنظيم السياسي الواحد منذ إنشاء هيئة التحرير ومن بعدها الاتحاد القومي، ثم الاتحاد الاشتراكي.

وكذلك، الاستمرار في الطريقة المتبعة لاختيار رئيس الجمهورية منذ سنة 1956، بحيث لم يختلف نص المادة 76 من دستور سنة 1971 عن النص المقابل له في الدستور المؤقت لسنة 1964 إلا في إختلاف تسمية مجلس الشعب الذي كان يسمى مجلس الأمة.

ولقد تتابعت التطورات الدستورية والسياسية في مصر بعد ذلك، وخاصة في أعقاب حرب أكتوبر سنة 1973. إذ أصبح الاتجاه واضحاً نحو التعددية الحزبية، حيث أنشأت المنابر داخل الاتحاد الاشتراكي أولاً سنة 1976، ثم صدر قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977 ليفتح الباب أمام تكوين الأحزاب بشروط معينة.

وفي سنة 1980 تم تعديل المادة الخامسة من الدستور فأصبحت تنص على «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد

(1) راجع في هذا الموضوع مؤلفنا في القانون الدستوري السابق الإشارة إليه، ص: 25 وما بعدها، حيث أوضحنا وجهة نظرنا في صحة هذا الرأي.

الأحزاب، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية».

كما تم إنشاء مجلس الشورى بالقانون رقم 120 لسنة 1980، بعد تعديل الدستور والنص على الأحكام الخاصة به في الفصل الأول من الباب السابع المستحدث.

وشهد النظام الانتخابي عدة تغييرات جوهرية في انتخاب المجالس النيابية ـ خاصة مجلس الشعب ـ خلال عقد الثمانينات. إذ تحول من الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة إلى الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي، ثم إلى الجمع بين الإنتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة والانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي وأخيراً، العودة من جديد إلى الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة.

وكانت ستة أحزاب سياسية قد تكونت بعد صدور قانون الأحزاب[1]. اشتركت بدرجات متفاوتة في الانتخابات التي أجريت في السنوات الأخيرة كما تمت الموافقة على إنشاء ثلاثة أحزاب أخرى، ثم ظهر الحزب الناصري بعد ذلك[2]، فأصبح العدد تسعة أحزاب سياسية قائمة بصفة رسمية.

كل هذه التطورات الدستورية، والتحولات السياسية، والتجارب الانتخابية، والممارسة الديمقراطية، تحتم ـ في تقديرنا ـ إعادة النظر في طريقة إختيار رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 76 من الدستور.

ولهذا، فإننا نقترح أن يكون اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب العام المباشر من الشعب بالأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين.

وبذلك ينفتح الباب أمام كل من يريد ترشيح نفسه لمنصب رئيس الجمهورية طالما توافرت فيه الشروط القانونية لتولي هذا المنصب. وكذلك لكي تقوم الأحزاب المتنافسة في الساحة السياسية بترشيح من تراه لهذا المنصب، من ناحية.

---

(1) هي؛ الحزب الوطني الديمقراطي، وحزب الوفد الجديد، وحزب العمل الاشتراكي، وحزب الأحرار، وحزب التجمع، وحزب الأمة.

(2) وهي؛ حزب الخضر، ومصر الفتاة، والاتحادي الديمقراطي.

ومن ناحية ثانية، توفر طريقة الاقتراع العام المباشر من الشعب الحرية الكاملة للناخبين في إختيار المرشح الذي يفضلونه، بحيث يفوز المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات التي تم الإدلاء بها في الانتخاب.

فإذا لم يحصل أحد على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب بين المرشحين الاثنين اللذان حصلا على أعلى الأصوات في جولة ثانية، ويعلن فوز من يحصل على أعلى نسبة من الأصوات منهما.

وأخيراً، فإن السلطات الواسعة التي منحها الدستور الحالي الصادر سنة 1971 لرئيس الجمهورية على غرار دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، تتطلب انتخابه من الشعب على نسق ما أخذت به فرنسا بعد تعديلها لدستورها سنة 1962، كما فصلنا من قبل.

وذلك، لأنه ليس من المنطقي أن يباشر رئيس الجمهورية هذه السلطات الواسعة دون أن يكون مختاراً من الشعب مباشرة.

رابعاً: مسألة مدة الرئاسة وما نراه بشأنها

كانت المادة 77 من دستور سنة 1971 قبل تعديلها سنة 1980 تنص على أن «مدة الرياسة ست سنوات.ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية متصلة»[1].

وكان يُفهم من هذا النص، أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يظل في موقعه أكثر من مدتين رئاسيتين متصلتين، أي إثني عشر عاماً فقط، ولكن ليس من المحظور أن يتم اختياره من جديد لمدة أو لمدد أخرى غير متتالية وغير متصلة.

وفي سنة 1980 أجرى تعديل على نص هذه المادة، أجاز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى[2].

---

(1) إنتقد الدكتور ماجد الحلو بحق صياغة هذا النص. بأنه كان يحسن أن تكون لمدة واحدة ومتصلة؛ أنظر مؤلفه؛ القانون الدستوري، الإسكندرية سنة 1973، ص: 155.

(2) تم هذا التعديل في جلسة الشعب المنعقدة بتاريخ 30 من إبريل سنة 1980. وكان من الواضح لجميع أفراد الشعب أن الدافع الذي كان وراء التعديل هو قرب إنتهاء المدة الثانية لرئاسة الرئيس السابق محمد أنور السادات.

وهكذا، أصبح من الممكن بقاء رئيس الجمهورية في منصبه لمدد متصلة بلا نهاية وبدون حدود.

ولقد حظي هذا الوضع الجديد بتعليقات وآراء فقهاء القانون الدستوري في مصر.

إذ ذهب البعض إلى أن «الاعتبار الرئيسي الذي يحكم موضوع إجازة إختيار رئيس الجمهورية مدداً متصلة بغير حدود أو قيود، هو ما إذا كان من شأن السماح بشغل هذا المنصب سنين طويلة أن يفضي إلى نتائج يخشى منها على ما يتميز به النظام الجمهوري من تأقيت رياسته بمدة محدودة، وما يتميز به النظام البرلماني من إيجاد التوازن اللازم بين السلطة التنفيذية برياسة الجمهورية وبين السلطة التشريعية».

ولهذا اقترح هذا الجانب الفقهي أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية «لمدة واحدة ولو مع زيادتها إلى سبع سنوات، دون أن يسمح باختيّاره لمدة تالية ومتصلة، وإن كان يسمح باختياره لمدد أخرى غير متتالية وغير متصلة»[1].

بينما اتجه جانب آخر من الفقه إلى القول بأن «صلاحية الرئيس أو فساده لا يرجع إلى بقائه في الحكم مدد طويلة أو قصيرة». و«أن فساد الأوضاع السياسية ينبع أول ما ينبع من إهدار إرادة الشعب، وتزييف نتائج الانتخابات أو الاستفتاءات. فإذا ما احترمت إرادة الشعب، وجرت الانتخابات في حيدة ونزاهة وأصبح الشعب سيد أمره فعلاً، فإن الضرر ينعدم تماماً إذا ما سمحنا لشخص واحد أن يظل رئيساً لمدد متعددة ومتصلة».

وانتهى هذا الجانب الفقهي إلى أن لا يرى بأساً فيما انتهت إليه المادة 77 من الدستور، فيما تجيزه من إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى متتالية ومتصلة[2].

وأخيراً، إتجه جانب ثالث من الفقه إلى أن المادة 77 من الدستور

---

(1) الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 79: 80.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 367.

المعدلة ليست محل إعتراض من ناحيته، ولكنه يشترط لذلك أن تعدل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بحيث لا يكون انتخابه عن طريق ترشيح مجلس الشعب، وإنما بطريق الترشيح المباشر أمام جمهورية الناخبين الذين يختارون بين مرشحين متعددين[1].

وبالنسبة لنا، فإننا لا نؤيد الوضع الحالي الذي يسمح بتجديد انتخاب رئيس الجمهورية بعد المدة الثانية لرئاسته، أي بعد بقائه في الحكم اثنتي عشرة سنة. ونفضل أن يكون له الحق في ترشيح نفسه بعد مرور مدة رئاسية أخرى تفصل بين المدتين السابقتين والمدة الجديدة الثالثة.

وهذا الوضع الذي نقترحه يتسق مع طبيعة النظام الجمهوري، حيث تتصف مدة الرئاسة بالتأقيت ولا تدوم إلى ما لا نهاية.

ولعل ذلك الاعتبار كان هو الدافع لدى المشرع الدستوري والأمريكي لكي يتدخل بالتعديل رقم 22 للدستور الذي تم اقراره سنة 1951، والذي بمقتضاه حرم انتخاب أي شخص لمنصب الرئاسة لأكثر من مدتين اثنتين[2]، هذا من ناحية.

ومن ناحية ثانية، فإن السماح لرئيس الجمهورية بالبقاء في منصب الرئاسة فترتين متصلتين لمدة اثني عشر عاماً ـ عند اعادة انتخابه لمدة ثانية ـ هي مدة معقولة وكافية للغاية في رأينا لتحقيق الاستمرار والاستقرار لنظام الحكم. ولكي يكون الرئيس قد نفذ المبادئ والأفكار التي طرحها على الشعب عند ترشيحه، واستنفذ كل ما لديه من طاقة وجهد لتحقيق الصالح العام وخدمة الوطن.

وأخيراً، فإنه إذا ما أراد رئيس الجمهورية الذي مكث في منصبه مدتين رئاسيتين أن يرشح نفسه لمدة ثالثة، فإن عليه الانتظار حتى تمر مدة رئاسية أخرى يكون الشعب قد انتخب فيها رئيساً آخر للجمهورية، بحيث يتمكن

---

(1) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1991، ص: 387.

(2) راجع بروس فندلاي وايستر فندلاي، الدستور الأمريكي، إعداد وترجمة لجنة دائرة المعارف، دار الكرنك للنشر والطبع والتوزيع، القاهرة سنة 1964، ص: 291.

الرأي العام من المفاضلة بينه وبين خليفته، ومن المقارنة بينه وبين منافسيه.

فإذا كان له رصيد من التقدير والإحترام عند الشعب، فإن الباب يكون مفتوحاً أمامه ليفوز بالأغلبية المطلقة لأصوات هيئة الناخبين، ويعود من جديد إلى مقعد الرئاسة.

الفصل الثاني

سلطة رئيس الدولة
في النظام البرلماني المتطور

رأينا كيف يحتل رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي ـ سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية ـ مركزاً شرفياً بصفة أساسية، ولا يمارس سلطات هامة، إذ تتولى الوزارة مباشرة السلطات الهامة مقابل مسؤوليتها أمام البرلمان.

وإذا كان هذا الوضع يمثل حصيلة تطور تاريخي خاص بانجلترا الملكية ثم انتقل منها إلى الدول الملكية الدستورية ذات النظام البرلماني. فإنه جاء نتيجة انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان أو عن طريق مؤتمر نيابي موسع، مما أكد عدم مسؤوليته في الدول الجمهورية التي أخذت بالنظام البرلماني بصورته التقليدية.

أما رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور ـ وهو رئيس الجمهورية ـ فإنه ينتخب من الشعب أو يشترك الشعب مع البرلمان في اختياره كما عرضنا في الفصل السابق.

ولهذا، فإنه على عكس رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، يمارس سلطات واسعة في ميدان التشريع وفي مجال التنفيذ، يباشر بعضها بنفسه، ويشترك في ممارسة بقية السلطات مع الوزارة كما سنرى.

وبذلك، يختلف مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور عن مركز نظيره في النظام البرلماني التقليدي من جهة.

وكذلك، يمارس رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور سلطات واسعة تختلف عن تلك السلطات المتواضعة التي تتقرر لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي من جهة أخرى.

وسوف تكون دراستنا لسلطات رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور منصبه على سلطات رئيس الجمهورية في كل من فرنسا ومصر.

وبناء على ذلك، سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث متتالية كما يلي:

المبحث الأول: مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور.

المبحث الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في فرنسا.

المبحث الثالث: سلطات رئيس الجمهورية في مصر.

المبحث الأول

مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور

إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي يحتل مركزاً أدبياً يحظى بالاحترام، ويلعب دوراً شرفياً أو فخرياً كما أوضحنا في الباب الأول، فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور يتمتع بمركز مرموق يعلو فوق جميع المناصب السياسية في الدولة، ويلعب الدور الرئيسي في توجيه شؤون الحكم فيها.

إذ جاء إلى منصبه بانتخاب أغلبية الشعب له وثقتها في شخصه، فهو يحتل موقعاً متساوياً مع البرلمان من هذه الزاوية، ويسمو على مكانة رئيس الوزراء بصورة واضحة.

ولهذا، فإنه من المنطقي أن يعتبر رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور الممثل الأول للشعب، والمعبر عنه، والقائم على رعاية مصالحه، وتحقيق أهدافه، والساهر على حماية استقلال دولته.

ويكون من الطبيعي إذن أن يتمتع هذا الرئيس المنتخب من الشعب بسلطات هامة في المجالات التشريعية والتنفيذية يمارس بعضها بنفسه، وأن يحظى بامتيازات قانونية أكبر بكثير من تلك التي تتقرر لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي.

وهذا ما دعا أحد أعلام القانون الدستوري في فرنسا وهو الأستاذ

موريس ديفرجيه[1] Maurice Duverger إلى تسمية هذا النظام البرلماني الذي وصفناه بالمتطور، بالنظام شبه الرئاسي Semi-Présidentiel.

إذ أوضح أن هذا النظام يبدو للوهلة الأولى أنه يأخذ من النظام البرلماني أكثر من النظام الرئاسي. حيث نجد - في الواقع - العناصر الأساسية للنظام البرلماني، من تقسيم للسلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء الذي يوجد على قمته رئيس الحكومة، وكذلك المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، بحيث تجبر على الإستقالة عقب التصويت بسحب الثقة منها.

وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

ولكن الاختلاف الجوهري بين هذا النظام وبين النظام البرلماني العادي يتجلى في اختيار رئيس الدولة. فالأمر لا يتعلق بملك وراثي، ولا برئيس جمهورية ينتخب من البرلمان أو بواسطة مندوبين، وإنما برئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام المباشر يتمتع بسلطات واسعة تقترب من السلطات التي يمارسها رئيس الدولة في النظام الرئاسي.

وهذا النظام شبه الرئاسي من الممكن أن يتطابق مع النظام البرلماني ذو الأغلبية، أي مع وجود برلمان له أغلبية مستقرة ومتجانسة تساند رئيس الجمهورية، بحيث يصبح القائد الأعلى لهذا النظام.

وفي هذه الحالة يعمل النظام بشكل جيد، بفضل التطابق بين الاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية مع الأغلبية البرلمانية التي يعبر عنها الوزير الأول والحكومة.

وهذا ما حدث في فرنسا منذ سنة 1962 إلى سنة 1986، ثم بعد سنة 1988 حتى سنة 1993، كما سنوضح فيما بعد.

وقد يحدث العكس، وتتعارض الأغلبية البرلمانية مع الاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة، فإن استقرار الرئيس لا يبدو كافياً لضمان استقرار حكومة بلا أغلبية برلمانية.

كما أن وجود أغلبية برلمانية معارضة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية

---

(1) M. Duverger; inst, pol. et, dr. const. I- Les grands systémes politiques, op. cit., p. 188 et, s.

سيؤثر حتماً على سلطاته، ويسبب له متاعب ومشاكل سياسية في تعايشه مع حكومة هذه الأغلبية.

وقد شهدت فرنسا هذه التجربة في الفترة بين سنة 1986 وسنة 1988، كما سنبين في موضعه، وتكررت التجربة مرة أخرى سنة 1993.

أما أمثلة هذا النظام شبه الرئاسي فهي قليلة، وتتمثل أساساً في الدول الأوروبية التالية؛ فرنسا منذ سنة 1962، والنمسا، وفنلندا، والبرتغال، وأيسلندا، وإيرلندا، وألمانيا بدستور ڤيمر من سنة 1919 إلى سنة 1933.

فبالنسبة لألمانيا، أجريت فيها انتخابات الرئاسة مرتين فقط، كانت الأولى سنة 1928، والثانية سنة 1932، ثم سقط النظام سنة 1933 في قبضة النازية الهتلرية.

بينما لم يطبق هذا النظام في البرتغال إلا بدستور سنة 1976 بعد نصف قرن من الحكم الدكتاتوري (أي دكتاتورية سالازار).

ويؤخذ به منذ أكثر من أربعين سنة في النمسا وإيسلندا[1].

ويطبق منذ أكثر من خمسين عاماً في إيرلندا، ومنذ ما يزيد على سبعين سنة في فنلندا.

ومر على الأخذ بهذا النظام في فرنسا ما يقرب من ثلاثين سنة، حيث أجريت خمسة إنتخابات رئاسية حتى الآن في سنوات 1965، 1969، 1974، 1981، 1988.

وألقى الفقيه الكبير موريس ديڤرجه الضوء على مركز رئيس الجمهورية في هذه الدول التي طبقت النظام شبه الرئاسي. فبين أن رئيس الجمهورية في ألمانيا في ظل دستور ڤيمر لم يكن يلعب إلا دوراً متواضعاً في الأوقات العادية، ولكنه يتحول إلى شبه دكتاتور Un Semi-Dictateur في أوقات الأزمات.

(1) ذكر الأستاذ ديڤرجيه أنه يطبق في هاتين الدولتين منذ ثلاثين سنة، وذلك في مؤلفه السابق الإشارة إليه؛ النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، النظم السياسية الكبرى، الذي صدر سنة 1980. ص: 323.

إذ كان يحكم بواسطة المكاتب الرئاسية التي عن طريقها يمارس سلطة كبيرة في مواجهة البرلمان. ولهذا السبب فقد البرلمان الألماني تأثيره قبل عامين من وصول هتلر إلى السلطة.

أما رئيس الجمهورية في أيرلندا، فإنه يلعب دوراً على جانب من الأهمية في الدولة، بطريقة منتظمة. ولكنه ـ بخلاف ذلك ـ لا يستطيع أن يقرر أمراً بمفرده بدون الاتفاق مع الوزير الأول.

هذا، في حين أن النظام في كل من النمسا وأيسلندا يكون شبه رئاسي في الدستور فقط. أما في الواقع، فإن التأثير السياسي للرئيس يشبه رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي(1).

ويستطيع رئيس الدولة في كل من النمسا والبرتغال حالياً أن يعزل الوزير الأول بعيداً عن كل تصويت بعدم الثقة أو اللوم، وبالطبع عن كل استقالة إرادية.

ولذلك، فإن الحكومة لا تستطيع البقاء في السلطة إلا إذا كانت متمتعة بثقة مزدوجة double Confiance، ثقة البرلمان، وثقة الرئيس، وكل واحدة منهما مساوية للأخرى(2).

بينما نجد أن كلاً من رئيس الدولة والحكومة لهما مجال عملهما الخاص في الدستور الفنلندي، حيث يستطيع كل منهما التصرف دون الاعتماد على الآخر.

وعلى سبيل المثال يستطيع رئيس الدولة مراقبة الادارة، وله أن يطلب توضيحات من رؤساء المرافق دون أن يعلم الوزراء عن ذلك شيئاً.

كما أن المسائل الجوهرية تفحص في اجتماعات يحضرها رئيس الجمهورية، ويتخذ بنفسه غالبية القرارات في مجلس الوزراء، مثل اقتراح القوانين، والسلطة اللائحية، وتعيين كبار الموظفين، دون التقيد برأي الحكومة.

(1) M. Duverger; inst. pol. et, dr. const. op. cit. pp: 191- 192.

(2) M. Duverger; idem. p. 325.

ومع ذلك، فإن إرادة رئيس الدولة لا تكون تامة إلا بوجود التوقيعات الوزارية بجوار توقيعه.

وأخيراً، فإن رئيس الدولة في فرنسا يعتبر منظماً أكثر منه حاكماً.

إذ أنه يستطيع أن يرد القوانين إلى البرلمان لإعادة فحصها، ويملك سلطة حل الجمعية الوطنية وإجراء استفتاء. وأيضاً اختيار الوزير الأول الذي يكون مؤيداً من الأغلبية البرلمانية.

ولكن الرئيس لا يشترك بنفسه في التشريع أو في الحكم إلا في حالتين؛ حالة تسميته لكبار الموظفين من ناحية، وعند ممارسته للسلطة شبه المطلقة في الظروف الاستثنائية Circonstances exceptionnelles الممنوحة له بواسطة المادة 16 من الدستور، من ناحية أخرى[1].

هذا عن السلطات الدستورية الممنوحة لرؤساء الجمهورية في دول النظام شبه الرئاسي.

أما عن السلطات الفعلية Les Pouvoirs effectifs لهؤلاء الرؤساء، فإنها تختلف من دولة لأخرى، بعداً أو قرباً من سلطاتهم الدستورية.

إذ نجد أن فرنسا وأيسلندا تطبقان نظاماً يبعد كثيراً عن القواعد الدستورية.

ويتضح لنا من الجدول المرافق أن الرئيس الفرنسي الذي يأتي ترتيبه في المركز قبل الأخير بالنسبة للامتيازات القانونية يحتل المركز الأول في ترتيب السلطات الفعلية.

في حين نجد أن رئيس أيسلندا الذي يقع في المركز قبل الأخير في ترتيب السلطات الفعلية، يأتي في المركز الثاني بالنسبة للسلطات القانونية.

كما أن التفاوت بين القانون والواقع العملي كبير بالنسبة للنمسا والبرتغال.

وبينما يقترب موقع ألمانيا في دستور ڤيمر في القانون والعمل من درجة التطابق. فإن هذا التطابق أكثر وضوحاً في جمهورية فنلندا، الدولة الأقدم في تطبيق النظام شبه الرئاسي.

---

(1) M. Duverger; inst, pol. et, dr. const. 1- Les grands systémes politiques, op. cit., p. 323.

ولكنه أقل دلالة في أيرلندا، التي تقترب من النظام البرلماني.

وبصفة عامة، فإن السلطات الفعلية لرئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام تعتمد على الاختصاصات الممنوحة له بواسطة الدستور، بدرجة أقل من اعتمادها على الأغلبية البرلمانية ووضع الرئيس بالنسبة لها[1].

جدول توضيحي
لمركز رئيس الدولة وسلطاته في الدستور
وفي العمل في دول النظام شبه الرئاسي الأوروبية[2]

في الدستور	في العمل
(1) فنلندا	(1) فرنسا
(2) أيسلندا	(2) فنلندا
(3) ألمانيا (ڤيمر)	(3) ألمانيا (ڤيمر)
(4) البرتغال	(4) البرتغال
(5) النمسا	(5) النمسا
(6) فرنسا	(6) أيسلندا
(7) أيرلندا	(7) أيرلندا

(1) M. Duverger; idem. pp. 327 et, s.

(2) M. Duverger; idem., p: 328.

المبحث الثاني

سلطات رئيس الجمهورية في فرنسا

بالرغم من تطبيق النظام البرلماني المتطور أو النظام شبه الرئاسي في عدة جمهوريات أوروبية منذ سنوات طويلة، كما رأينا بالنسبة لفنلندا، وأيرلندا، والنمسا، وأيسلندا، فإن الأخذ به في فرنسا بدستور سنة 1958، وبالذات منذ سنة 1962 بعدما أصبح رئيس الجمهورية ينتخب بالاقتراع العام المباشر من الشعب، أدى إلى بروز هذا النظام وشهرته وتقليده.

ونتج عن ذلك الاهتمام بالدراسات والأبحاث الدستورية والسياسية المتعلقة به.

وأصبح النظام الفرنسي هو المثل البارز على اتساع سلطات رئيس الجمهورية.

إذ أن رئيس الجمهورية هو الذي يسهر على احترام الدستور، ويضمن - باعتباره حكماً - السير المنتظم للسلطات العامة، واستمرار بقاء الدولة.

كما يضمن الاستقلال الوطني وعدم المساس باقليم الدولة، واحترام اتفاقيات مجموعة الدول الفرنسية، والمعاهدات[1].

وقد منح الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية سلطات واسعة في كافة الميادين في الظروف العادية، تزداد اتساعاً أثناء الظروف الاستثنائية.

ويمارس الرئيس جانباً هاماً من هذه السلطات بنفسه، في حين يشترك مع الحكومة في مباشرة السلطات الأخرى.

وسوف ندرس سلطات رئيس الجمهورية الفرنسية من خلال معالجة السلطات الخاصة أو الشخصية لرئيس الجمهورية من جهة[2]، والسلطات المشتركة لرئيس الجمهورية مع الحكومة من جهة ثانية.

---

(1) المادة الخامسة من الدستور.

(2) يطلق جانب من الفقه الفرنسي على هذه السلطات الاختصاصات الرئاسية Attributions Présidentielles لأنه لا يحتاج عند ممارستها إلى التوقيعات المجاورة للوزير الأول والوزراء.
راجع في ذلك: M. H. Fabre; inst. pol. et, Dr. Const. op. cit.p: 412.

وأخيراً، علاقة رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية وأثرها على سلطاته[1] وسيكون ذلك في الفروع الثلاث التالية.

الفرع الأول
السلطات الخاصة برئيس الجمهورية

تنص المادة (19) من الدستور الفرنسي الصادر في الرابع من أكتوبر سنة 1958 على أن «أعمال رئيس الجمهورية غير المنصوص عليها في المواد 8 (فقرة أولى)، 11، 12، 16، 18، 54، 56، 61 يوقع عليها الوزير الأول، والوزراء المسؤولون عند الإقتضاء».

وبفحص هذه المادة نجد أن القاعدة المعروفة في النظام البرلماني التقليدي التي تتطلب قيام رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالتوقيع على ما يصدره رئيس الدولة من أعمال، قد ضاق نطاق تطبيقها في النظام الدستوري الذي جاء به دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي وفقاً لمضمون المادة (19) إلى حد كبير.

---

(1) بشأن السلطات المختلفة للرئيس في الجمهورية الفرنسية الخامسة راجع:

- Jean Gicquel; Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 10éme éd. Montchrestien, Paris 1989, pp. 654 et, S.
- Maurice Duverger; La Cohabitation des Français, P.U.F. 1987, pp: 9 et, S. et, pp: 71 et, S.
- Francis De Baecque; qui Gouverne la France? P.U.F. Paris 1976, pp: 51 et, s.
- Georges Burdeau; Traité de Science Politique, 2éme éd. T. IX. L.G.D.J. Paris 1976, PP: 327 et, S. & T. X. 3éme éd. Paris 1986, pp: 454 et, S.
- G. Burdeau; Dr. Const. et. Inst. Pol. op. Cit. PP: 518 et, S.
- J.L. Quermonne; le gouvernement de la France sous la ve république, 2éme éd. 1983. PP: 175 et, S.
- Bernard Chantebout; Droit Constitutionnel et Science Politique, 1982, pp: 455 et, S.
- J. Cadart; Inst. Pol, et, Dr. Const. op. cit., pp: 812 et, S.
- M. H. Fabre; Principes Rép. de Dr. Const. op. cit. pp: 392 et, S.
- M. Duverger; Inst. pol. et, Dr. Const. op. cit. pp: 521, et S.
- A. Hauriou; Dr. Const. et, Inst. Pol. op. cit. pp: 733 et, S.
- M. Prélot; Inst, Pol. et, Dr. Const. op. cit. pp: 669 et, S.
- Georges Berlia; Le Président de la République dans la Constitution de 1958, R. D. P. 1959, pp: 71, et, S.

إذ تم إخراج عدة أعمال هامة لرئيس الجمهورية من الخضوع لقاعدة التوقيع المجاور، تتمثل في الأعمال المنصوص عليها في المواد المذكور في صلب المادة (19)، تمثل السلطات الخاصة أو الشخصية لرئيس الجمهورية.

تتجسد هذه السلطات في تعيين الوزير الأول (م 8 ـ فقرة 1)، في مجال علاقة الرئيس بالحكومة Le Président et le Gouvernement.

وكذلك حق مخاطبة البرلمان برسائل (م 18)، وحق حل الجمعية الوطنية (م 12) في نطاق علاقة الرئيس بالبرلمان Le Président et le Parlement.

كما تتضمن هذه السلطات الأعمال المتعلقة بعلاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الدستوري Le Président et le Conseil Constitutionnel كما حددتها المواد 54، 56، 61 من الدستور.

وأخيراً، تشمل هذه السلطات ما يتصل بعلاقة الرئيس بالأمة Le Président et la Nation كاجراء الاستفتاء التشريعي (م 11)، واستخدام السلطات المخولة له في المادة 16 من الدستور لمواجهة الظروف الاستثنائية.

وسوف ندرس هذه السلطات بشيء من التفصيل في المطالب الأربعة الآتية:

المطلب الأول
الرئيس والحكومة

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول، كما يعفيه من منصبه بناء على تقديمه إستقالة الحكومة، وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة الثامنة من الدستور الفرنسي.

ونلاحظ ـ في البداية ـ أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يستخدم اصطلاح رئيس مجلس الوزراء Président du Conseil des Ministres الذي ظل مستعملاً منذ سنة 1815، وإنما جاء باصطلاح جديد هو الوزير الأول Premier Ministre[1].

(1) J. Giquel; Droit Const. et Inst. Pol. 10ème éd. 1989, op. cit. p: 656.

وأصبح اختيار الوزير الأول يصدر عن إرادة رئيس الجمهورية وحده دون أن يكون للجمعية الوطنية دخل في هذا الاختيار.

وقد أكد ذلك الجنرال ديجول في مؤتمره الصحفي الذي عقده في 31 ناير سنة 1964 بقوله «إن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول وبقية أعضاء الحكومة، وهو الذي يملك حق تغييره، سواء لأنه أنجز المهمة التي عهد إليه بتنفيذها، أو لأنه لم يعد موضع ثقته»[1].

هذا الاختيار الحر للوزير الأول من جانب رئيس الجمهورية يتم دون أي إلتزام بإجراء مشاورات مع رؤساء المجموعات البرلمانية كما كان يتطلب ذلك دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لسنة 1946[2].

وبذلك لا يتقيد رئيس الجمهورية في اختياره لشخص الوزير الأول بأية إجراءات طالما أن هذا الاختيار يتوافق مع الإرادة الشعبية.

ويمكن القول أن الرئيس يتصرف بسلطة شبه تقديرية Quasi Discrétionnaire تمكنه من تعيين شخصية غير برلمانية في هذه الوظيفة إذا أراد ذلك. كما حدث عندما عين الجنرال ديجول جورج بومبيدو سنة 1962، وكذلك تعيين جيسكار ديستان لريمون بار سنة 1976.

وأخيراً، فإن الحق في تعيين الوزير الأول لا يتضمن سلطة إقالته من جانب الرئيس. ومع ذلك، فإن هذا العرف الدستوري تعرض لعدة انتهاكات من جانب بعض الرؤساء عن طريق التضييق على الوزير الأول في قيامه بمهامه. إذ يكفي أن يمتنع الرئيس عن التوقيع على مشروعات المراسيم لاجباره على الاستقالة.

وهذا ما حدث لكل من ميشيل دوبريه في أبريل سنة 1962، وجورج بومبيدو في يوليو سنة 1968، خلال عهد الجنرال ديجول.

= ويلاحظ الاستاذ جيكل أن هناك إصطلاحاً آخر تم إلغاؤه في الجمهورية الفرنسية الخامسة وهو إصطلاح تنصيب أو تقليد Investiture.

(1) F. De Baecque; qui gouverne la France, op. cit., p. 176.

(2) A. Hauriou; dr. const. et, inst. pol. op. cit. p: 734.

وأيضاً وقع نفس الشيء لجاك شابان دلماس في يوليو سنة 1972 أثناء ولاية جورج بومبيدو[1].

وكذلك بالنسبة لبيير موروا في 12 يوليو سنة 1984، في الفترة الرئاسية الأولى لفرنسوا ميتران.

ولكن الوضع اختلف بالنسبة لجاك شيراك سنة 1988.

إذ يرى الأستاذ جون چيكل J.Gicquel أن المنطق البرلماني الذي ساد في فترة التعايش La Cohabitation في أعوام 1986 ـ 1988 قلب التصور السابق. حيث أن الوزير الأول جاك شيراك زعيم الأغلبية المعارضة للرئيس ميتران اختار اللحظة المناسبة التي يضع فيها استقالته أمام الرئيس. وهذا ما حدث في العاشر من مايو سنة 1988 [2].

المطلب الثاني
الرئيس والبرلمان

يملك رئيس الجمهورية الفرنسية ـ في نطاق سلطاته الشخصية ـ سلطات معينة في مجال علاقته بالبرلمان، تتمثل في حقه في مخاطبة البرلمان عن طريق الرسائل من ناحية، وحقه في حل الجمعية الوطنية من ناحية أخرى.

أولاً: مخاطبة البرلمان عن طريق الرسائل

يعتبر قيام رئيس الدولة بمخاطبة البرلمان برسائل من جانبه حقاً تقليدياً في النظام البرلماني التقليدي.

ولهذا، كان رؤساء الجمهورية في فرنسا يمارسون هذا الحق في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة، مثل رسالة الرئيس جريڤي سنة 1879، ورسالة الرئيس ريمون بوانكاريه عند إعلان الحرب العالمية الأولى في أغسطس سنة 1914.

كما استعمل الرؤساء هذا الحق منذ تأسيس الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958 عندما يتطلب الأمر مخاطبة البرلمان. كما فعل الجنرال ديجول في

---

(1) F. De Baecque; qui gouverne la France, op. cit., pp: 83 et, S.

(2) J. Gicquel; dr. const. et, inst. pol. op. cit. p: 658.

أبريل سنة 1961 عندما وقع التمرد في الجزائر، وكذلك في مارس سنة 1962 عندما انتهت الحرب في الجزائر.

ولكن الوضع الحالي يختلف عما سبق، حيث أن رسائل الرؤساء إلى البرلمان كانت تعتبر عملاً حكومياً، ولهذا كان لا بد من احترام قاعدة التوقيع الوزاري المجاور لتوقيع الرئيس.

أما في عهد الجمهورية الفرنسية الخامسة فإنها تعتبر وسيلة خاصة برئيس الجمهورية للاتصال بالبرلمان، ولا ترتبط إطلاقاً بالمسؤولية الوزارية[(1)].

إذ أنه وفقاً لنص المادة (18) من الدستور فإنه يحق لرئيس الجمهورية مخاطبة مجلس البرلمان برسائل صادرة منه تتلى ولا تكون محلاً لأية مناقشة وفي حالة حدوث ذلك - أي إرسال رسالة - في غير أوقات الانعقاد، فإن البرلمان يجتمع خصيصاً لهذا الغرض.

ثانياً: حل الجمعية الوطنية

تنص المادة (12) من الدستور الفرنسي على أن «لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجالس أن يعلن حل الجمعية الوطنية».

وتجري الانتخابات العامة بعد مدة لا تقل عن عشرين عاماً ولا تزيد على أربعين يوماً بعد الحل.

وتجتمع الجمعية الوطنية بقوة القانون في يوم الخميس الثاني التالي لانتخابها. فإذا وقع هذا الإجتماع في غير الفترات المحددة للدورات العادية تفتح دورة بحكم القانون لمدة خمسة عشر يوماً.

ولا يجوز إجراء الحل مرة أخرى خلال السنة التي تلي هذه الانتخابات.

ويتضح لنا من هذا النص أن المشرع الدستوري الفرنسي أطلق الحرية لرئيس الجمهورية في استخدام حقل حل الجمعية الوطنية La Dissolution de L'Assamblée Nationale دون التقيد بوقت محدد أو هدف معين، حيث يتمتع بسلطة خاصة شبه تقديرية Quasi Discrétionnaire في هذا الخصوص.

---

(1) J. Gicquel. Idem p: 659.

إذ يجمع الفقه الفرنسي على أن تطلب قيام الرئيس بمشاورة الوزير الأول ورؤساء المجالس النيابية، وفقاً للمادة (12) من الدستور، لا يعدو أن يكون إجراءً شكلياً لمعرفة وجهة نظرهم بصفة رسمية، دون أي إلتزام بآرائهم[1].

ولكن المادة تشترط أن تجري الانتخابات العامة لاختيار أعضاء الجمعية الوطنية الجديدة خلال مدة لا تقل عن عشرين يوماً، ولا تزيد على أربعين يوماً من تاريخ إجراء الحل. ويتعين أن تجتمع الجمعية الوطنية الجديدة بقوة القانون De Plein droit في يوم الخميس الثاني التالي لاتمام عملية الانتخاب، فإذا تعاصر ذلك مع فترة ما بين أدوار الانعقاد، يتم فتح دورة بحكم القانون لمدة لا تتعدى خمسة عشر يوماً.

ومع ذلك، فإن سلطة الرئيس في حل الجمعية الوطنية تتقيد بصفة استثنائية exceptionnellement في حالتين:

الحالة الأولى: هي التي نصت عليها الفقرة الأخيرة من المادة (12)، بحيث لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية التي لم تكمل عاماً من عمرها.

الحالة الثانية: فتضمنتها المادة 16 من الدستور الخاصة بالسلطات التي يباشرها رئيس الجمهورية أثناء الظروف الاستثنائية، حيث حظرت عليه القيام بحل الجمعية الوطنية خلال هذه الظروف.

وأخيراً، فإنه من الناحية العملية نجد أن رئيس الجمهورية يمارس سلطته في حل الجمعية الوطنية إما كوسيلة للتخفيف من أزمة Moyen de Réduire une crise تتعلق بنظام الحكم، كما فعل الرئيس الأسبق ديجول في التاسع من أكتوبر سنة 1962، وأيضاً في الثلاثين من مايو سنة 1968.

وقد يستخدم حق الحل من جانب الرئيس كوسيلة لتدارك أزمة بقصد

---

(1)
- A. Hauriou; Dr. Const. et, Inst. Pol. op. cit. p: 739.
- J. Cadart. Inst.pol. et, Dr. Const. op. cit. p: 816.
- J. Gicquel; dr. const et, inst. pol. op. cit. p: 659.
- G. Berlia; Le Président de la République dans la Constitution de 1958, R.D.P. op. Cit. pp: 77 et, S.

تعزيز سياسة التغيير، كما فعل الرئيس ميتران في الثاني والعشرين من مايو سنة 1981، والرابع عشر من مايو سنة 1988[1].

المطلب الثالث
الرئيس والمجلس الدستوري

أسند دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى المجلس الدستوري، بالاضافة إلى اختصاصات أخرى هامة.

ويتكون المجلس الدستوري من نوعين من الأعضاء وفقاً للمادة 56 من الدستور؛ أعضاء مدى الحياة، هم رؤساء الجمهورية السابقون، وتسعة أعضاء معينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، على أن يتجدد ثلثهم كل ثلاث سنوات.

وبالنسبة لعلاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الدستوري، نجد أنه يملك سلطة تعين ثلاثة من أعضاء المجلس ورئيسه من ناحية، وسلطة إبلاغ المجلس بالمعاهدات الدولية والقوانين التي يقرها البرلمان قبل إصدارها من رئيس الجمهورية من ناحية أخرى.

أولاً: سلطة رئيس الجمهورية في التعيين

منحت المادة 56 من الدستور رئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلاثة من أعضاء المجلس المعينين، على أن يقوم رئيس الجمعية الوطنية بتعيين ثلاثة آخرين، ويتولى رئيس مجلس الشيوخ تعيين الثلاثة الباقين.

كما يختص رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس من بين أعضائه، على أن يكون له صوت مرجح عند تساوي الأصوات.

ثانياً: إبلاغ المجلس الدستوري بالمعاهدات والقوانين

يستطيع رئيس الجمهورية إبلاغ المجلس الدستوري بالمعاهدات الدولية وفقاً للمادة 54 من الدستور.

وبالنسبة للقوانين، فإن القوانين الأساسية Les Lois organiques ولوائح

(1) J. Gicquel; Dr. Const. et inst. pol. cit. pp: 661- 662.

المجالس النيابية، يتم عرضها وجوبياً على المجلس الدستوري قبل إصدارها من البرلمان، وفقاً للفقرة الأولى من المادة 61 من الدستور.

أما القوانين الأخرى ـ أي العادية ـ فإنه يجوز عرضها قبل إصدارها على المجلس الدستوري من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، أو رئيس أي من المجلسين النيابيين لفحص دستوريتها قبل إصدارها.

وبناء على التعديل الدستوري للمادة 61 الذي تم في 29 أكتوبر سنة 1974، فإنه يجوز لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ التقدم بطلب إلى المجلس الدستوري لفحص دستورية قانون من القوانين(1).

المطلب الرابع
الرئيس والأمة

يتمتع رئيس الجمهورية بنوعين هامين للغاية من السلطات، التي قررها له الدستور بصفة شخصية في نطاق علاقته بالأمة الفرنسية.

يتمثل النوع الأول من هذه السلطات في حقه في إجراء إستفتاء تشريعي من جهة، والتجائه إلى استعمال السلطات المخولة في المادة 16 من الدستور عند حدوث ظروف استثنائية تستدعي ذلك، من جهة أخرى.

أولاً: سلطة الرئيس في إجراء استفتاء تشريعي

مُنح الرئيس هذه السلطة وفقاً للمادة الحادية عشرة من الدستور التي نصت على أن «لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراح الحكومة أثناء أدوار انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين (النيابيين) ينشر في الجريدة الرسمية، أن يعرض في استفتاء كل مشروع قانون متعلق بتنظيم السلطات العامة أو يتضمن التصديق على معاهدة بين مجموعة الدول الفرنسية، أو يرمي إلى الاذن بالتصديق على معاهدة يكون لها ـ دون أن تكون متعارضة مع الدستور ـ تأثير على عمل المنظمات.

(1) Claude Leclercq; Institutions politiques et droit constitutionnel, 3ème éd. p: 104.

وعندما يسفر الاستفتاء عن الموافقة على المشروع، يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة[1].

وسوف نعرض للشروط التي تضمنتها المادة لممارسة رئيس الجمهورية سلطة إجراء الاستفتاء من ناحية، والموضوعات التي يجوز الاستفتاء عليها من ناحية ثانية، وأخيراً، الاستفتاءات التي أجريت في فرنسا وموضوعاتها.

أ ـ شروط ممارسة الرئيس لسلطة إجراء الاستفتاء

بالرغم من منح رئيس الجمهورية سلطة الأمر بإجراء استفتاء عام لأخذ رأي الشعب في أمر من الأمور المنصوص عليها في المادة 11، إلا أن المادة قيدت سلطته بثلاثة قيود.

يتجلى **القيد الأول** في وجوب صدور الاقتراح من الحكومة، أو من مجلسي البرلمان. ومعنى ذلك، أن المشرع الدستوري فرق بين سلطة الاقتراح Le Pouvoir D'initiative التي تتمثل في المجلسين النيابيين أو الحكومة، وبين سلطة التقرير Le Pouvoir de décision المتجسدة في رئيس الجمهورية.

أما **القيد الثاني**، فهو ضرورة تقديم الاقتراح خلال أدوار انعقاد البرلمان، فإذا لم يكن البرلمان منعقداً جاز للحكومة دعوته لدور انعقاد غير عادي.

والهدف من وضع هذا الشرط هو السماح بممارسة البرلمان لسلطاته في المراقبة عند الاقتضاء، كما حدث في أكتوبر 1962 من ناحية، ولمباشرة التحرك المشترك للمجلسين من ناحية أخرى.

ويتمثل **القيد الثالث** والأخير في ضرورة نشر المشروع المقترح في الجريدة الرسمية.

ب ـ الموضوعات التي يجوز الاستفتاء عليها

يشمل نطاق الاستفتاء التشريعي Le Champ D'application du Réferendum Législatif ثلاثة موضوعات محددة هي؛ مشروعات القوانين

---

(1) المدة المنصوص عليها في المادة العاشرة من الدستور الفرنسي لاصدار القوانين هي خمسة عشر يوماً.

المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، سواء قدمت من الحكومة أو مجلسي البرلمان من ناحية.

وكذلك المعاهدات التي يتم إبرامها بين دول المجموعة الفرنسية ويجري الاستفتاء للتصديق عليها، من ناحية أخرى.

وأخيراً، يتم الاستفتاء التشريعي على المعاهدات التي يكون لها تأثير على عمل المنظمات والمؤسسات العامة للدولة، بقصد الحصول على التصريح بالتصديق عليها، على ألا تكون متعارضة مع أحكام الدستور.

وفي هذا النطاق يرى الأستاذ A.Hauriou فقيه القانون الدستوري، أن المادة قد صيغت بطريقة غامضة، خاصة اصطلاح مشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العامة الذي يثير اللبس. ومن المحتمل أن هذا الغموض كان مقصوداً من جانب واضعي الدستور[1].

ج - الاستفتاءات التي أجريت في فرنسا وموضوعاتها

تم تطبيق المادة 11 من الدستور سبع مرات حتى الآن، حيث أجريت ستة إستفتاءات بين أعوام 1961، 1992، وكان كل إستفتاء منها متعلقاً بموضوع معين[2].

فقد أجري الاستفتاء الأول في الثامن من يناير سنة 1961 حول مشروع قانون خاص باستفتاء شعب الجزائر لتقرير مصيره.

وكان الاستفتاء الثاني يهدف إلى التصديق على إتفاقية إيڤيان الخاصة باستقلال الجزائر، وتم إجراؤه في الثامن من أبريل سنة 1962.

أما ثالث هذه الاستفتاءات فقد أجري في 28 من أكتوبر سنة 1962، وكان منصباً على تعديل نصوص الدستور المتعلقة بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية.

---

(1) A. Hauriou; Dr. const. et inst. pol. op. cit. p: 736.

(2) بشأن هذه الاستفتاءات وموضوعاتها، راجع:

- J. Cadart, Inst. Pol. et, Dr. Const. op. cit. pp: 798, et, S.
- J. Gicquel; Dr. Const. et, Inst. Pol. op. cit. pp: 666 et, S.

بينما أجرى الاستفتاء الرابع في 27 أبريل سنة 1969، وكان يرمي إلى تعديل بعض نصوص الدستور الخاصة بمجلس الشيوخ وبالإدارة المحلية.

وتم إجراء الاستفتاء الخامس بقصد الموافقة على إنضمام كل من بريطانيا، وأيرلندا، والدانمارك، والنرويج إلى السوق الأوروبية المشتركة في 23 أبريل سنة 1972.

وقد أجري سادس هذه الاستفتاءات في السادس من نوفمبر سنة 1988، وكان متعلقاً بتقرير مصير L'autodétermination كالدونيا الجديدة بعد عشر سنوات، أي في سنة 1998. وفي النهاية، أجرى سابع هذه الإستفتاءات وآخرها سنة 1992، حول معاهدة ماستريخ الأوروبية.

ونلاحظ على هذه الاستفتاءات أن أربعة منها أجريت في عهد الرئيس ديجول، والخامس أجري في فترة رئاسة جورج بومبيدو، أما السادس والأخير فقد تم في عهد الرئيس الفرنسي الحالي فرنسوا ميتران، هذا من ناحية.

ومن ناحية ثانية، فإننا نلاحظ أن البرلمان لم يتقدم باقتراح أي مشروع من مشروعات القوانين التي تم الاستفتاء عليها، وأن جميع هذه المشروعات جاءت باقتراح من الجانب الآخر، أي من الحكومة.

ولكن حقيقة الأمر أن الحكومة كانت الواجهة الرسمية لاقتراح مشروعات القوانين التي تم الاستفتاء عليها، إذ أن معظم هذه الاقتراحات كانت تقدم بتوجيه من رئيس الجمهورية أو بطلب منه.

وكان هذا الأمر واضحاً في أكتوبر 1962 عندما أعلن الجنرال ديجول مقدماً الخطوط العريضة لمشروع القانون الذي سيجري الاستفتاء عليه قبل أن يقدم له أي إقتراح في هذا الشأن من جانب الحكومة[1].

ويمثل الاستفتاء قبل الأخير لسنة 1988، المثال الوحيد الحقيقي لتقديم الاقتراح الحكومي لمشروع القانون ـ لأول مرة ـ الذي تم بهمة كبيرة من جانب الحكومة، ووافق عليه رئيس الجمهورية بالمرسوم الصادر في الخامس من أكتوبر سنة 1988[2].

---

(1) A. Hauriou; Dr. Const. et, Inst. Pol. op. coit. p: 735.

(2) J. Gicquel; Dr. Const. et, Inst. Pol. op. cit. p: 668.

وأخيراً، نلاحظ أن الشعب الفرنسي وافق على مشروعات القوانين أو المعاهدات التي جرت الاستفتاءات السابقة عليها بنسب مختلفة، ما عدا استفتاء سنة 1969.

إذ اعتبر الجنرال ديجول عدم إعطاء الموافقة في هذا الاستفتاء دليلاً على عدم ثقة الشعب في سياسته، فتنحى عن الرئاسة.

ثانياً: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

تستقى المادة 16 من الدستور الفرنسي الحالي مصادرها الفكرية Les Sources Intellectuelles من مصدرين أساسيين: يتمثل أولهما في المادة 92 من دستور السنة الثامنة والمادة 14 من ميثاق سنة 1814.

أما المصدر الثاني، فينبع من المادة 48 من الدستور الألماني لسنة 1919[(1)].

وقد برز مضمون هذه المادة في خطبة الجنرال ديجول الشهيرة سنة 1946 في Bayeux حيث أعلن أنه إذا ما حدث خطر يهدد الوطن، فإنه يتوجب على الرئيس أن يكفل الاستقلال الوطني، والمعاهدات التي أبرمتها فرنسا[(2)].

أما عن نص المادة 16 فقد جاء على النحو التالي «عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بطريقة جسيمة وحالة، ونشأ عن ذلك إنقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان، وكذلك المجلس الدستوري.

ويبلغ الأمة بذلك برسالة.

ويجب أن تكون هذه الإجراءات مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من وسائل القيام بمهمتها في أقرب وقت.

---

(1) جون جيكل، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص: 670.

(2) راجع نص خطبة الجنرال ديجول التي ألقاها في 16 يونية سنة 1946 في الوثائق التي تضمنها مؤلف F. De Baecque السابق الذكر، ص: 173.

ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الإجراءات.

وينعقد البرلمان بقوة القانون.

ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية».

ويتضح لنا من هذا النص أنه توجد شروط معينة لنفاذه من ناحية، كما أن هناك آثاراً تترتب على أعمال المادة 16 من ناحية ثانية.

وأخيراً، توجد حدود لممارسة الاجراءات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة.

أ ـ شروط إعمال المادة (16)

توجد شروط موضوعية وأخرى شكلية يلزم توافرها حتى يتمكن رئيس الجمهورية من إعلان وجود الظروف الاستثنائية ووضع المادة 16 موضع التطبيق.

1 ـ **الشروط الموضوعية Les conditions de fond** يمكننا تعريف الظرف الاستثنائي بأنه تهديد حال وجسيم لمؤسسات النظام الجمهوري أو استقلال الوطن، أو سلامة أراضيه، أو تنفيذ معاهداته الدولية، يؤدي إلى إنقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية في الدولة.

ومن خلال هذا التعريف يظهر بوضوح ضرورة توافر شرطين جوهريين يكملان بعضهما.

يتمثل الشرط الأول منهما في وجود تهديد Une Menace جسيم Grave وحال Immédiate، أي أن يكون قد وقع بالفعل أو على وشك الوقوع.

وذلك مثل نشوب حرب أهلية داخلية أو مع دولة أجنبية Une guerre civile ou étrangere، أو قيام اضراب عام Une Gréve Générale يتخذ طابع التمرد، أو حدوث عصيان عسكري Soulévement Militaire[1].

كما يتعين أن يكون هذا التهديد الحال والجسيم متعلقاً بأحد الفروض الأربعة التالية.

(1) J. Gicquel; Dr. Const. et, Inst. Pol. op. cit. p: 671.

* مؤسسات الجمهورية Les Institutions de la République
* أو إستقلال الوطن (الأمة) Ou L'indépendance de la Nation
* أو سلامة أراضيه Ou L'intégrité de son térritoire
* أو تنفيذ تعهداته الدولية[1] Ou L'éxécution de ses Engagements Internationaux

أما الشرط الثاني، فهو يكمل الشرط الأول ويوضح مداه، ويتجلى في حدوث انقطاع في السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية Interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionels

وينبه الفقه الدستوري الفرنسي إلى أن التحقق من توافر هذين الشرطين لا يتمم إلا بواسطة رئيس الجمهورية، بصفته نائباً عن الأمة[2].

2 ـ **الشروط الشكلية Les Conditions de forme** تضمنت المادة 16 شرطين شكليين يتعين على رئيس الجمهورية تحقيقهما حتى يستطيع اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف.

يتطلب الشرط الشكلي الأول منهما إجراء استشارة رسمية Consultation officielle مع الوزير الأول Premier ministre، ورؤساء مجلسي البرلمان Présidents des assamblées، وكذلك المجلس الدستوري.

وإذا كان رئيس الجمهورية يلتزم بإجراء هذه المشاورات مع الأطراف التي حددتها المادة 16، التي تمثل السلطات العامة في الدولة؛ التنفيذية والتشريعية والقضائية في أعلى مستوياتها، فإنه لا يتقيد بوجهات النظر التي تتمخض عنها هذه المشاورات، بحيث يتخذ في النهاية القرار بمفرده عما إذا كانت هناك ضرورة لاعمال المادة 16 أم لا[3].

أما الشرط الشكلي الثاني، فيتمثل في قيام الرئيس بإبلاغ الأمة بأنه إتخذ قرار إعمال المادة 16 لمواجهة هذه الظروف، عن طريق رسالة يوجهها إليها عند اتخاذه للإجراءات الاستثنائية.

---

(1) J. Cadart; Inst, pol. et, dr. const. op. cit. p. 817.

(2) J. Gicquel; Ide, p. 671.

(3) A. Hauriou; dr. const. et, inst. pol. op. cit. p: 741.

وهذا الشرط أيضاً لا يعتبر قيداً على السلطات المخولة للرئيس بمقتضى نص المادة 16، وإنما هو مجرد إحاطة الأمة علماً بالأوضاع الخطيرة التي تمر بها البلاد، وتوضيح الأسباب التي من أجلها قرار استخدام الاجراءات الاستثنائية.

ب ـ آثار إعمال المادة (16)

منحت المادة (16) من الدستور رئيس الجمهورية سلطات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية Les Circonstances Exceptionnelles التي قد تتعرض لها الدولة، بما يتيح له القبض بيده على ناصية الأمور، وتولى مباشرة السلطات التشريعية والتنفيذية بصفة عامة في هذه الفترة.

وهذا ما دعا جانباً من الفقه الدستوري الفرنسي إلى القول بأن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية كبيرة، وسلطة تقديرية تتيح له أن يقرر مدى توافر شروط تطبيق هذه المادة، وكذلك مدة تطبيقها[1].

بل إن بعضاً من هذا الفقه رأي أن رئيس الجمهورية يستطيع ممارسة الدكتاتورية بمقتضى الدستور، بما تمنحه المادة (16) من سلطات استثنائية، أطلق عليها الدكتاتورية الدستورية La Dictature Constitutionnelle[2].

ويرجع ذلك إلى سيطرة رئيس الجمهورية على السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة نتيجة لاعلانه تطبيق المادة (16)، التي تمنحه حرية تصرف واسعة بنصها على قيامه باتخاذ الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف.

كما يتيح تطبيق المادة لرئيس الجمهورية التدخل في تنظيم عمل القضاء.

وهذا ما حدث بالفعل في فترة تطبيق هذه المادة سنة 1961، حيث قام الجنرال ديجول بوقف ضمانة عدم عزل القضاة في 24 إبريل، كما أنشأ المحكمة العسكرية العليا في 27 أبريل سنة 1961.

وأكثر من ذلك، يستطيع رئيس الجمهورية أن يوقف سريان بعض نصوص الدستور، مثلما فعل الرئيس ديجول عندما أوقف العمل بجانب هام

(1) راجع في هذا المعنى، بيير باكتيت، المؤسسات الفرنسية، المرجع السابق، ص: 17.

(2) مارسيل بريلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 675.

من الضمانات الأساسية التي تكفل ممارسة المواطنين للحريات العامة المنصوص عليها في الدستور.

ولكن الرئيس لا يملك سلطة تعديل الدستور، لأن المشرع الدستوري خوّل رئيس الجمهورية السلطات الواسعة بقصد تحقيق هدف أساسي، هو إعادة الوضع إلى ما كان عليه بتمكين السلطات العامة الدستورية من ممارسة اختصاصاتها.

ولهذا، فليس من المنطقي أن يقوم الرئيس باستعمال هذه السلطات لاحداث تعديلات في نصوص الدستور تؤدي إلى المساس بهذه السلطات العامة الدستورية.

ج ـ حدود ممارسة الرئيس للاجراءات الاستثنائية

يوجد نوعان من القيود التي تحد من ممارسة رئيس الجمهورية للاجراءات الاستثنائية الممنوحة له بمقتضى المادة (16) من الدستور؛ قيد موضوعي يتجسد في الهدف من استخدام هذه الاجراءات من جهة، وقيد عضوي يتجلى في رقابة ثلاثية على ممارسة الرئيس لهذه الاجراءات من جهة أخرى.

1 ـ التقيد بالهدف من استخدام الاجراءات الاستثنائية: وفقاً لنص المادة (16) فإن إتخاذ الإجراءات الرئاسية الاستثنائية يجب أن يكون بغرض تمكين السلطات العامة الدستورية من الاضطلاع بمهامها في أقل مدة dans les moindre délais.

وبذلك يكون الهدف من التجاء رئيس الجمهورية إلي الاجراءات الاستثنائية محدداً بوضوح.

وهذا يعني أنه لا يجب أن يستعمل الرئيس هذه الاجراءات إلا لاعادة احترام الدستور، ولا يستطيع أن يستخدمها لتعديل الدستور(1).

2 ـ الرقابة على ممارسة الاجراءات الاستثنائية: توجد رقابة ثلاثية Un triple controle على ممارسة رئيس الجمهورية للاجراءات الاستثنائية، تتمثل

---

(1) M.H Fabre; Principes Républicains de dr. const. op. cit. p: 427.

في رقابة القضاء من ناحية، ورقابة المجلس الدستوري من ناحية ثانية، وأخيراً رقابة البرلمان.

أ ـ **الرقابة القضائية Controle Juridictionnel** أتاح تطبيق المادة (16) في 23 أبريل سنة 1961 أثناء التمرد الذي حدث في الجزائر لمجلس الدولة الفرنسي المجال لكي يصدر عدداً من الأحكام التي بينت النطاق الذي تمارسه الرقابة القضائية بشأن الظروف الاستثنائية.

إذ فرق المجلس بين قرار رئيس الجمهورية باعلان تطبيق المادة (16) من الدستور، وبين الاجراءات الاستثنائية التي يصدرها الرئيس استناداً إلى هذه المادة.

حيث قضى المجلس بأن هذا القرار من أعمال الحكومة، أي أنه يعتبر عملاً من أعمال السيادة، بحيث لا يستطيع المجلس التصدي لتقدير مشروعيته أو مراقبة فترة تطبيقه[1].

أما الاجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة (16)، فإن مجلس الدولة ميز بين القرارات التي تدخل في النطاق المحجوز للبرلمان بنص المادة (34) من الدستور التي تعتبر أعمالاً تشريعية لا تخضع بطبيعتها لرقابة المشروعية، والقرارات التي تدخل في مجال المادة (37) من الدستور والتي تعد أعمالاً لائحية يبسط عليها المجلس رقابته[2].

كما أخضع مجلس الدولة لرقابته القرارات الفردية الصادرة بالتطبيق للقرارات الرئاسية[3].

وبذلك، يتضح لنا أن الرقابة القضائية ليست شاملة.

ب ـ **رقابة المجلس الدستوري Controle de Conseil Constitutionnel** يلتزم

---

(1) C.E. 2 mars 1962, Rubin de Servens et Autres, Concl Jean-François Henry, R.D.P. 1962, p: 294. Rec. 1962, p: 143.

(2) تعتنق محكمة النقض الفرنسية التفرقة السابقة، حيث أعلنت أن جميع القرارات الصادرة تطبيقاً للمادة (16) تتمتع بالحصانة ضد الطعن القضائي.
Décision du 14 septembre 1961, J.O.R.F., du 19, 8631.

(3) C.E. 23 october 1964, D'oriono, D. 1965, 9, note, Ruzié A.J.D.A. 1964, p: 704.

رئيس الجمهورية بإجراء مشاورات مع المجلس الدستوري، الذي يقوم بفحص الهدف من الاجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس ليتأكد من أنها صدرت بقصد العودة السريعة إلى أحكام الدستور.

وإذا كانت المادة (16) قد أُلزمت رئيس الجمهورية باستشارة المجلس الدستوري، الذي يتولى سلطة التأكد من مطابقة القوانين للدستور، فإنها لم تقيده بما تسفر عنه هذه الاستشارات[1].

ج - رقابة البرلمان **Controle de Parlement** إهتم المشرع الدستوري الفرنسي ببيان الدور الهام للبرلمان في حالة إعلان رئيس الجمهورية عن تطبيق المادة (16)، واتخاذ الاجراءات الاستثنائية المخولة له بمقتضى هذه المادة.

إذ أوجب انعقاد البرلمان بقوة القانون de plein droit من ناحية، كما حظر حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية من ناحية أخرى.

وفي هذا حماية للجمعية الوطنية من التجاء الرئيس إلى حلها، وضماناً لممارسة البرلمان لدوره الرقابي.

ولكن التساؤل ثار حول ماهية هذا الدور البرلماني أثناء الظروف الاستثنائية، طالما أن رئيس الجمهورية يملك اتخاذ تلك الاجراءات الواسعة التي يستمدها من المادة (16)، والبرلمان لا يستطيع التصدي لهذه الاجراءات في ظل مبدأ عدم المسؤولية السياسية للرئيس.

وقد برز ذلك إبان تطبيق المادة (16) في أبريل سنة 1961، حيث أنكر الرئيس ديجول على البرلمان مباشرة سلطة التشريع في مجال المادة (16)، كما أنكر عليه كذلك الحق في مناقشة تطبيق الاجراءات التي تتخذ بمقتضى هذه المادة.

ومع ذلك، فإن البرلمان يستطيع أن يستفيد من الحماية الدستورية التي تؤمن وجوده، ليتصدى للاجراءات الاستثنائية إذا ما أصبح واضحاً أن الرئيس قد أساء استعمالها.

---

(1) M.H.Fabre, principes Républicains de dr. const. op. cit. p: 428.

وهنا يبرز دور البرلما، إذ أنه يستطيع أن يؤلب الرأي العام والأحزاب ووسائل الإعلام لتقف ضد هذه الاجراءات، إذا ما أعلن اعتراضه عليها.

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن نطاق الرقابة البرلمانية لا يتضمن مشروعية الاجراءات الاستثنائية فقط، ولكن ملاءمتها كذلك[1].

ويرى البعض الآخر أن البرلمان يملك سلطة فحص شروط إعمال المادة (16) ليرى هل توافرت أم لا؟، وكذلك ما إذا كانت الاجراءات المتخذة قد امتد تطبيقها وقتاً أطول من اللازم في ضوء ما نصت عليه المادة (16) من وجوب تمكين السلطات العامة الدستورية من أداء مهامها في أقرب وقت ممكن.

وبالأحرى، يرى هذا البعض أن البرلمان يملك سلطة وضع نهاية لاستخدام المادة (16) الذي قرره الرئيس[2].

وأخيراً، يستطيع البرلمان الالتجاء الى المادة الخاصة باتهام الرئيس بالخيانة العظمى، أو أن يتخذ قراراً بلوم الوزارة ليعرقل الأعمال الرئاسية الاستثنائية.

الفرع الثاني

سلطات رئيس الجمهورية المشتركة مع الحكومة

عالجنا في الفرع السابق بشيء من التفصيل السلطات الخاصة التي أسندها الدستور الفرنسي إلى رئيس الجمهورية بصفته الشخصية، أي الرئاسية. ونعرض في هذا الفرع بإيجاز للسلطات المشتركة Les pouvoirs partagés مع الحكومة، التي يوقع عليها الوزير الأول والوزراء المختصون بجوار توقيع الرئيس[3].

---

(1) M.H. Fabre, Idem, p.: 428.

(2) J. Cadart; Inst. pol. et, dr. const. op. cit. p: 820.

(3) يرى الاستاذ جورج بيردو أن توقيع رئيس الجمهورية بالنسبة للسلطة المشتركة مع الحكومة يحمل معنى مغايراً في دستور سنة 1958 عن التوقيع المعتاد في النظام البرلماني التقليدي. إذ أنه لا يعني محو سلطة رئيس الدولة، ولكنه يتضمن على العكس معنى التضامن =

أولاً: تعيين أعضاء الحكومة وعزلهم

أوضحنا سلفاً أن رئيس الجمهورية ينفرد بتعيين الوزير الأول باعتبار ذلك من السلطات الخاصة التي أوكلها الدستور إليه وفقاً للفقرة الأولى من المادة الثامنة.

ولكن الدستور قيد سلطة رئيس الجمهورية بالنسبة لاعفاء الوزير الاول من منصبه، إذ يتعين أن يتم ذلك الاعفاء بناء على تقديمه لاستقالته إلى الرئيس (م 8 ـ فقرة أ).

أما تعيين وإعفاء أعضاء الحكومة ـ أي الوزراء ـ فإن رئيس الجمهورية يقوم بتعيينهم في مناصبهم، وكذلك بإعفائهم على أساس ما يقدمه الوزير الأول من اقتراحات في هذا الشأن[1].

ثانياً: رئاسة مجلس الوزراء

أسندت المادة التاسعة من الدستور رئاسة مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية وليس إلى الوزير الأول.

ويترتب على ذلك خضوع الوزير الأول لرئيس الجمهورية أثناء جلسات مجلس الوزراء، حيث يتولى الرئيس إدارة المناقشات، ويكون له صوت محسوب عند اتخاذ القرارات.

وبذلك يختلف الوضع في الدستور الفرنسي الحالي عن الوضع التقليدي في النظام البرلماني الذي أوضحناه سلفاً، حيث تكون رئاسة المجلس لرئيس الوزراء، ولهذا يسمى رئيس مجلس الوزراء.

ومن أجل ذلك، غاير المشرع الدستوري الفرنسي في التسمية وأطلق عليه لقب الوزير الأول كما ذكرنا من قبل.

كذلك، فإن رئيس الجمهورية عندما يحضر اجتماعات مجلس الوزراء في النظام البرلماني التقليدي، فذلك يكون بصفة مؤقتة، بالنظر لأهمية

= La Solidarité الحقيقي الذي يوجد بين الرئيس والوزير الأول.

راجع مؤلفه: Traité de science politique, T.IX. op. cit. p: 327.

(1) المادة 8 فقرة (2) من الدستور الفرنسي.

الموضوعات المطروحة للمناقشة. وتكون رئاسته للمجلس في هذه الحالة رئاسة شرفية أكثر منها رسمية، ولا يحسب صوته عند اتخاذ المجلس لقراراته.

ثالثاً: دعوة البرلمان للدورات غير العادية وفضها

ينعقد البرلمان بحكم القانون في دورتين عاديتين كل سنة، بحيث تبدأ الدورة الأولى في يوم الثلاثاء الأول من شهر أكتوبر وتنتهي في يوم الجمعة الثالث من شهر ديسمبر. وتفتح الدورة الثانية في يوم الثلاثاء الأخير من شهر أبريل ولا يجوز أن تستمر أكثر من ثلاثة أشهر[1].

وفي غير هاتين الدورتين العاديتين، فإنه يجوز دعوة البرلمان إلى عقد دورات غير عادية، على أن يكون ذلك بمرسوم من رئيس الجمهورية يدعو إلى انعقاد وفض هذه الدورات[2].

وتشترط المادة (29) من الدستور أن انعقاد البرلمان في دورة غير عادية Session extra ordinaire يكون بناء على طلب الوزير الأول، أو بناء على طلب أغلبية الأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية الوطنية للنظر في جدول أعمال محدد.

وفي حالة الانعقاد بناء على طلب أعضاء الجمعية الوطنية، فإن مرسوم فض الانعقاد يجب أن يصدر فور انتهاء البرلمان من جدول الأعمال الذي دعى إلى الانعقاد من أجله، وأن يكون ذلك بعد مضي اثني عشر يوماً من بدء اجتماعه على الأكثر.

كما لا يجوز دعوة البرلمان إلى دورة جديدة قبل مضي شهر على صدور مرسوم فض الانعقاد إلا بناء على طلب الوزير الأول وحده.

رابعاً: تعيين كبار موظفي الدولة وأعضاء السلك السياسي واعتماد سفراء الدول الأجنبية

أسندت الفقرة الثانية من المادة الثالثة عشرة من الدستور إلى رئيس الجمهورية سلطة التعيين في وظائف الدولة المدنية والعسكرية.

---

(1) المادة (28) من الدستور الفرنسي.

(2) المادة (30) من الدستور الفرنسي.

بينما حددت الفقرة الثانية من نفس المادة عدداً من الوظائف الهامة التي يتم التعيين فيها بقرار من مجلس الوزراء، تشمل وظائف مستشاري الدولة، والسفراء والمندوبين فوق العادة، ومستشاري ديوان المحاسبة، والمديريين، وممثلي الحكومة في أقاليم ما وراء البحار، وكبار الضباط، ومديري المجامع العلمية، ومديري الادارات المركزية.

وذكرت الفقرة الثالثة من ذات المادة أن التعيين في الوظائف الأخرى التي يكون التعيين فيها من مجلس الوزراء، وكذلك الشروط التي بمقتضاها يقوم رئيس الجمهورية بتفويض غيره في ممارسة سلطة التعيين باسمه، تحدد بقانون أساسي.

كما خولت المادة (14) من الدستور رئيس الجمهورية سلطة تعيين السفراء والمندوبين فوق العادة لدى الدول الأجنبية» وكذلك اعتماد السفراء والمندوبين فوق العادة للدول الأجنبية.

خامساً: السلطات في المجال القانوني

يتولى رئيس الجمهورية عدة سلطات في المجال القانوني، تشمل اصدار القوانين من ناحية، وحق طلب إجراء مداولة جديدة لأحد القوانين في البرلمان من ناحية ثانية.

وأخيراً، التوقيع على الأوامر والمراسيم التي تتم مداولتها في مجلس الوزراء.

أ ـ إصدار القوانين: يتولى رئيس الجمهورية إصدار القوانين التي تم إقرارها من البرلمان، وذلك في خلال الخمسة عشر يوماً التالية لارسال القانون إلى الحكومة بعد إقراره نهائياً.

ب ـ الاعتراض على القوانين: يستطيع رئيس الجمهورية أن يطلب إلى البرلمان إجراء مداولة جديدة في القانون الذي تم إحالته إلى الحكومة أو في بعض مواده، على أن يكون ذلك في خلال مدة الخمسة عشر يوماً التالية لارسال القانون إلى الحكومة.

وفي هذه الحالة لا يملك البرلمان أن يرفض إجراء هذه المداولة الجديدة، وفقاً لنص المادة العاشرة من الدستور.

ج ـ التوقيع على الأوامر والمراسيم: يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على الأوامر Les Ordonnances والمراسيم Les Décrets التي تتم المداولة Délibération فيها في مجلس الوزراء وفقاً لما نصت عليه المادة (13) من الدستور.

سادساً: السلطات في الميدان القضائي

يضمن رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية، ويعاونه في ذلك المجلس الأعلى للقضاء كما جاء في المادة (64) من الدستور.

وفي هذا النطاق يرأس الرئيس مجلس القضاء الأعلى ويُعين أعضاءه من ناحية، وله ممارسة حق العفو من ناحية أخرى.

أ ـ رئاسة مجلس القضاء الأعلى وتعيين الأعضاء: نصت المادة (65) من الدستور على أن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس القضاء الأعلى، ويكون وزير العدل وكيلاً له بحكم القانون، ويجوز أن يحل محل رئيس الجمهورية.

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء المجلس التسعة وفقاً للشروط التي يحددها القانون.

ب ـ حق العفو: يمارس رئيس الجمهورية حق العفو droit de grace كما جاء في المادة (17) من الدستور والمقصود هو العفو البسيط، وليس العفو الشامل الذي لا بد أن يكون عن طريق قانون صادر من البرلمان.

ويلاحظ أنه على الرغم من أن حق العفو يتطلب التوقيع المجاور من الوزير المختص بجوار توقيع الرئيس لأن الدستور لم ينص عليه ضمن السلطات الخاصة برئيس الجمهورية السابق عرضها، فإن العادة جرت على ترك الحرية لقرار رئيس الجمهورية في هذا الشأن[1].

سابعاً: قيادة القوات المسلحة

رئيس الجمهورية هو رئيس القوات المسلحة، وهو الذي يرأس مجالس ولجان الدفاع الوطني العليا[2].

---

(1) J.L. Quermonne; Le gouvernement de la France sous la Ve République, op. cit., p: 178.

(2) المادة (15) من الدستور.

ومع ذلك، فقد نصت المادة (20) من الدستور على أن الحكومة هي التي تهيمن على الادارة والقوات المسلحة.

ثامناً: إبرام المعاهدات والتصديق عليها

يتولى رئيس الجمهورية إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى ويصدق عليها، كما يطلع على جميع المفاوضات التي تجري لعقد إتفاق دولي لا يخضع للتصديق[1].

بيد أن المادة (53) من الدستور عددت طائفة من المعاهدات لا يجوز التصديق أو الموافقة عليها إلا بموجب قانون، أي بعد مناقشتها وإقرارها من البرلمان.

وتشمل معاهدات الصلح ومعاهدات التجارة، والمعاهدات أو الاتفاقات الخاصة بالتنظيم الدولي، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، أو التي يكون فيها تعديل للنصوص ذات الطبيعة التشريعية، وتلك الخاصة بحالة الاشخاص، والمعاهدات التي تقضي بالنزول عن أرض أو إبدال أخرى بها أو ضمها.

الفرع الثالث

علاقة رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية وأثرها على ممارسته لسلطاته

رأينا من العرض السابق لسلطات رئيس الجمهورية الفرنسية طبقاً لدستور سنة 1958 مدى ما يتمتع به من سلطات شخصية واسعة، بجوار مشاركته للحكومة في كثير من السلطات.

وهذا يدل بوضوح على رجحان كفة رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية، رغم احتفاظ الدستور بالشكل الثنائي للسلطة التنفيذية الذي يمثل أحد أركان النظام البرلماني التقليدي.

إذ أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء، وهو الذي يقود المجلس ويوجهه عند وضع السياسة العامة، بحيث تترجم هذه السياسة العامة

---

(1) المادة (52) من الدستور.

في شكل أوامر ومراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، ويوقع عليها الرئيس، ويعمل الوزير الأول والوزراء على تنفيذها.

وبذلك تكون مهمة الحكومة هي تنفيذ سياسة الرئيس التي وضعت بمجلس الوزراء، بحيث يكون بقاءها في السلطة مرهوناً بحصولها على ثقة الرئيس، وأن تظل تحظى بهذه الثقة[1].

وكما رأينا، فإن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية اختيار الوزير الأول من داخل البرلمان أو من خارجه، ثم يقوم بتعيين الوزراء بناء على اقتراح الوزير الأول.

ويتعين ألا يجمع الوزير بين منصبه وبين عضوية البرلمان طبقاً للمادة (53) من الدستور، على خلاف ما يجري عليه العمل في النظام البرلماني التقليدي.

ولكن حرية الرئيس في اختيار الوزير الأول مقيدة بأن يكون شخصاً يعبر عن الأغلبية البرلمانية، أو على الأقل يكون مقبولاً من جانبها، حتى يستطيع الحصول على الثقة لحكومته.

ونلاحظ أن الانتخابات التشريعية لاختيار أعضاء الجمعية الوطنية يمكن أن تجري مرة أو أكثر أثناء ولاية رئيس الجمهورية، سواء بسبب انتهاء الدور التشريعي أو نتيجة لحلها.

وتتصارع الأحزاب السياسية الفرنسية بمناسبة إجراء الانتخابات التشريعية، وتتكتل عادة في جبهتين رئيسيتين هما؛ جبهة اليسار التي تضم الحزب الاشتراكي، .P.S والحزب الشيوعي .P.C بصفة أساسية، وجبهة اليمين التي تشمل حزب التجمع من أجل الجمهورية .R.P.R (الحزب الديجولي)، ومجموعة أحزاب الوسط بقيادة الجمهوريين المستقليين التي توحدت سنة 1978 في حزب الاتحاد من أجل الديمقراطية الفرنسية U.D.F.

وعادة ما تشهد الانتخابات النيابية منافسة حادة بين الأحزاب المناصرة لرئيس الجمهورية ومعارضيه، حيث يضطر الرئيس إلى التدخل المباشر في

---

(1) بيير باكتيت، المؤسسات الفرنسية، المرجع السابق، ص: 18.

هذه الانتخابات لأنه يحتاج إلى تأييد الجمعية الوطنية لحكومته، مما يزيد الانشقاق بين أنصار رئيس الدولة وخصومه.

وعندما تجري الحملة الانتخابية ـ كما حدث دوماً ـ تحت شعار «أغلبية للرئيس» فإن النتيجة التي تسفر عنها الانتخابات سواء كانت إيجابية أم سلبية لا يمكن أن تبقى بدون تأثير عليه[1].

وذلك لأن نتيجة الانتخابات إما أن تأتي بأغلبية مؤيدة للرئيس، فيحدث التطابق بين الأغلبية البرلمانية الجديدة La nouvelle majorité parlementaire والأغلبية الرئاسية La majorité présidentielle التي انتخبت رئيس الجمهورية. إذ أنه رغم إنبثاق الأغلبيتين عن الاقتراع العام المباشر لهيئة الناخبين، إلا أن مدة ولاية الرئيس تختلف عن مدة البرلمان، حيث أنها سبع سنوات للرئيس، وخمس سنوات للبرلمان.

وإما أن يحدث العكس، وتتعارض الأغلبية البرلمانية مع الرئيس، وفي هذه الحالة سيختلف الوضع تماماً عن الحالة الأولى، كما سنرى.

أولاً: التوافق بين الرئيس والأغلبية البرلمانية

إذا ما أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية، فإن الرئيس لن يواجه مشاكل أو صعوبات كبيرة في ممارسة سلطاته، وفي توجه السياسة العامة على النحو الذي يراه، حيث تشكل حكومة موالية له تعمل على تنفيذ اتجاهاته السياسية.

فقد شهدت الجمهورية الفرنسية الخامسة التي بدأت حياتها بدستور سنة 1958 تطابقاً بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية حتى سنة 1974، حيث كان الرئيس شارل ديجول، وكذلك الرئيس جورج بومبيدو يحظيان بأغلبية برلمانية تنتمي غالباً إلى الحزب الديجولي نفسه.

ولهذا كانت المنظمات العامة تعمل بشكل منتظم في ذات الاتجاه السياسي للرئيس.

ولكن الوضع اختلف قليلاً بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1973،

---

(1) بيير باكتيت، ذات المرجع السابق، ص: 14 ـ 15.

والانتخابات الرئاسية لسنة 1974. إذ نتج عن الأولى فوز الحزب الديجولي الذي كان يسمى U.D.R في ذلك الوقت، ولكن بنسبة أقل من أغلبيته السابقة.

بينما أسفرت الانتخابات الرئاسية لسنة 1974 عن نجاح مرشح الجمهوريين المستقليين ڤاليري جيسكار ديستان، وانضم الحزب الديجولي إلى رئيس الجمهورية حيث عين الرئيس جاك شيراك زعيم الديجوليين وزيراً أول.

وبذلك أصبحت الأغلبية البرلمانية متوافقة مع رئيس الجمهورية.

وعاد التطابق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية من جديد سنة 1981 بعد انتخاب فرنسوا ميتران رئيساً للجمهورية، حيث كان الحزب الاشتراكي الذي يرأسه يتمتع بأغلبية برلمانية.

وشكلت وزارة اشتراكية تولى بيير موروا منصب الوزير الأول فيها، ضمت أربعة وزراء من الحزب الشيوعي في البداية، ما لبثوا أن استقالوا بعد ذلك.

ثانياً: التعارض بين الرئيس والأغلبية البرلمانية

ماذا يحدث لو تمخضت الانتخابات النيابية عن أغلبية برلمانية معارضة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية؟

كان الفقه الدستوري الفرنسي يطرح هذا التساؤل الافتراضي منذ الستينات، ويجيب عليه بأن موقف رئيس الجمهورية سيكون صعباً للغاية. إذ أنه سيواجه معارضة تتمتع بالأغلبية في البرلمان، وسيجد صعوبة في اختيار الوزير الأول الذي يستطيع تشكيل حكومة تقوم بتنفيذ سياسته دون أن تصطدم بالأغلبية المعارضة.

كما أن الحياة السياسية، وعلاقة المنظمات الدستورية ببعضها ستتأثر بشكل مباشر بهذا الوضع الشائك، خاصة علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية من ناحية، ومركز رئيس الجمهورية وقدرته على تنفيذ سياسته من ناحية أخرى.

فإذا حدث هذا الفرض، فإن الرئيس سيكون بين خيارين؛ إما أن

يتصالح مع الأغلبية ويعين الوزير الأول من بينها، وفي هذه الحالة لن يستطيع الرئيس فرض سياسته على الحكومة.

أما الخيار الثاني، فيتمثل في فرض حكومة على رأسها وزير أول مقرب إليه ليقوم بتنفيذ سياسته. وفي هذه الحالة سيكون من السهل على الأغلبية أن تعرقل عمله برفضها إقرار مشروعات القوانين التي يقدمها، ومنح الاعتمادات المالية التي يطلبها، وقد تتخذ موقفاً أكثر حسماً بتوجيه اللوم إليه.

وهذا يعني أن على رئيس الجمهورية أن يذعن أو يستقيل، مثلما فعل الرئيس مكماهون سنة 1877، كما أوضحنا سلفاً.

ولقد شهد عقد الثمانينات التطبيق العملي الأول لهذا الافتراض النظري، أثناء الفترة الرئاسية الأولى للرئيس ميتران، عندما أسفرت الانتخابات النيابية التي أجريت سنة 1986 عن فوز أحزاب جبهة اليمين بالأغلبية البرلمانية في الجمعية الوطنية[1]، وكذلك في مجلس الشيوخ.

إذ أجريت الانتخابات على أساس نظام القوائم الحزبية بالتمثيل النسبي، بدلاً من النظام التقليدي المطبق في فرنسا وهو الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة، بعد تعديل النظام الانتخابي سنة 1985.

ونتج عن ذلك سقوط الوزارة الاشتراكية بسبب فقدان الحزب الإشتراكي للأغلبية في الجمعية الوطنية وتحوله إلى أقلية.

وثار الجدل حول الوضع الجديد.

إذ نادى البعض بضرورة إستقالة رئيس الجمهورية على أساس أن نتيجة الانتخابات تعتبر استفتاءً غير مباشر على شخصه.

ونادى نواب الأغلبية المعارضة للرئيس بأن عليه أن يخضع أو يستقيل «Se soumettre ou se démettre».

ولكن الرئيس ميتران رفض الاذعان لهذه الضغوط، ولم يقدم استقالته

---

(1) فازت أحزاب اليمين بـ 291 مقعداً من مقاعد الجمعية الوطنية، ولم يحصل الحزب الاشتراكي إلا على 216 مقعداً فقط، ونال الحزب الشيوعي 34 مقعداً، وحصلت الجبهة اليمينية ذات الاتجاه اليميني المتطرف على 34 مقعداً.

وأعلن تمسكه بالبقاء في منصبه إلى نهاية مدة ولايته التي تنتهي سنة 1988.

ورأى الأستاذ موريس ديڤرجيه أن المقارنة مع موقف الرئيس ديجول عندما استقال عقب ظهور نتيجة استفتاء سنة 1969 غير دقيقة، لأن الانتخابات التشريعية ليست استفتاء، كما أن ديجول رفض أن يستقيل 1967[1].

ونتيجة لذلك، حاول البعض أن يثني اليمين صاحب الأغلبية عن الاشتراك في الحكم، بأن يرفض تشكيل الوزارة، ويعلن عدم التعاون مع رئيس الجمهورية الاشتراكي.

ولكن جاك شيراك زعيم الديجوليين، ورئيس حزب التجمع من أجل الجمهورية أعلن عن ضرورة تشكيل الوزارة من الأغلبية الجديدة.

وانتهى الأمر بتشكيل حكومة يمينية برئاسة جاك شيراك في مارس سنة 1986، وظهر وضع جديد لم تشهده الجمهورية الخامسة من قبل، أطلق عليه الفقه الفرنسي مرحلة التعايش La cohabitation، أو التواجد coexistence.

ووضع الفقيه الكبير موريس ديڤرجيه مؤلفاً في هذا الموضوع، حيث شبه هذا التعايش بين رئيس الجمهورية الاشتراكي والحكومة اليمينية بالزواج الأبيض le mariage blanc أي الزواج الصوري أو الشكلي، وقال أنه زواج شبه اضطراري un mariage semi-forcé[2].

وبعد فترة قصيرة من بداية التعايش برز التعارض واضحاً بين السياسة التي كان يتبعها رئيس الجمهورية منذ سنة 1981، ونفذتها الحكومة الاشتراكية السابقة، وبين سياسة الوزارة اليمينية الجديدة.

إذ وقفت الحكومة في مواجهة رئيس الجمهورية، وساندتها الأغلبية البرلمانية في الجمعية الوطنية فانتصرت على رئيس الجمهورية.

حدث ذلك عندما رفض الرئيس في يوليو سنة 1986 أن يوقع على مشروعات القوانين التي أعدتها الحكومة لالغاء تأميم عدد كبير من المشروعات

---

(1) Maurice Duverger; La cohabitation des français, P.U.F. oct. 1987, p: 73.

(2) Maurice Duverger; La cohabitation des Français, op. cit. p: 71, et, S.

العامة التي كانت الحكومة الاشتراكية قد أممتها، فلجأت الوزارة إلى البرلمان بمجلسيه، وحصلت على الموافقة عليها.

وبذلك، أدى التعايش إلى نقل السلطة الحكومية التي تمتع بممارستها رؤساء الجمهورية في فرنسا منذ سنة 1962 إلى سنة 1986 إلى الوزير الأول[1].

وهكذا، تأثرت سلطات رئيس الجمهورية بدرجة كبيرة عندما أصبحت الأغلبية البرلمانية معارضة لاتجاهه السياسي، وصارت مقاليد السلطة بيد الوزير الأول المدعم بتأييد هذه الأغلبية، بحيث يضمن خروجه منتصراً عند كل اختلاف يقع بينه وبين الرئيس.

وهذا، ما دعا جانباً من الفقه إلى القول برجحان كفة الوزارة على كفة رئيس الجمهورية في ميدان السلطة التنفيذية في حالة التعارض بينهما، إذا كانت الوزارة تتمتع بالأغلبية ولا يتمتع بها الرئيس، أي أن الوزارة تصبح هي الطرف الفعال في ميدان السلطة التنفيذية، ويسود بالتالي النظام البرلماني التقليدي[2].

المبحث الثاني
سلطات رئيس الجمهورية في مصر

إذا كانت مصر قد أخذت بالنظام البرلماني التقليدي طوال العهد الملكي كما عرضنا سلفاً، فإن الوضع قد اختلف في العهد الجمهوري.

إذ جاء دستور سنة 1956 ـ الذي أعلن في 16 يناير 1956 عقب إنتهاء الفترة الانتقالية ـ بنظام جديد، مع الأخذ بأهم صور الديمقراطية شبه المباشرة، وهي الاستفتاء الشعبي.

ورغم اختلاف الفقه الدستوري المصري حول تحديد طبيعة النظام النيابي الذي أخذ به المشرع الدستوري في دستور سنة 1956، إلا أنه لم يختلف على عدم تطابق هذا النظام مع النظام البرلماني التقليدي من ناحية.

---

(1) Maurice Duverger; Idem; p: 80.

(2) راجع في ذلك؛ الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، لسنة 1987، المرجع السابق، ص: 680.

ومن ناحية أخرى، فإن الاتجاه الغالب في الفقه ذهب إلى رجحان مظاهر النظام الرئاسي على مظاهر النظام البرلماني في هذا الدستور، حيث يضطلع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة دون أن يكون مسؤولاً من الناحية السياسية[1].

وبرزت مظاهر النظام الرئاسي في الجمع بين شخصية رئيس الدولة ورئيس الحكومة في شخص رئيس الجمهورية، وعدم الأخذ بنظام مجلس الوزراء المتعارف عليه في النظام البرلماني.

ولم يقرر الدستور مبدأ المسؤولية التضامنية للوزراء أمام مجلس الأمة.

ولهذا، تجمعت في يد رئيس الجمهورية سلطات رئيس الدولة ورئيس الحكومة في نفس الوقت، وأصبح هو رئيس السلطة التنفيذية، ويجتمع مع الوزراء لتبادل الرأي في الشؤون العامة، دون أن يعتبر ذلك مجلساً للوزراء، وإنما مجرد مجموعة من الوزراء يعاونونه في إدارة شؤون الدولة يقوم باختيارهم وتعيينهم، وهو الذي يعفيهم من مناصبهم[2].

ويتم تسيير الشؤون العامة في البلاد بقرارها يصدرها رئيس الجمهورية، دون حاجة إلى توقيع الوزراء عليها، وليس عن طريق قرارات تتخذ في مجلس الوزراء كما هو الشأن في النظام البرلماني.

أما مظاهر النظام البرلماني في دستور سنة 1956 فتتجلى بصفة أساسية في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل في تولي مجلس الأمة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية عن طريق حق توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء، وكذلك تقرير المسؤولية الفردية للوزراء دون المسؤولية الجماعية.

---

(1) راجع على سبيل المثال؛ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 238؛ الدكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، سنة 1971، ص: 528؛ الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1969، ص: 270 ـ 271.

هذا، في حين إتجه جانب من الفقه إلى القول بأن دستور سنة 1956 مزج بين النظامين الرئاسي والبرلماني دون ترجيح أحدهما بصفة مطلقة. أنظر، الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1971، ص: 668.

(2) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 271.

وفي المقابل منح الدستور السلطة التنفيذية سلطات معينة، أهمها حق رئيس الجمهورية في دعوة البرلمان إلى الانعقاد وفض دورته، وكذلك حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها. وأخيراً حق رئيس الجمهورية في حل مجلس الأمة.

وعندما أصدر المشرع الدستوري المصري دستور سنة 1964 المؤقت جنح إلى تدعيم مظاهر النظام البرلماني، وتأكد هذا الاتجاه في الدستور الحالي لسنة 1971.

إذ عاد إلى قاعدة ثنائية الجهاز التنفيذي التي تمثل الركن الأول للنظام البرلماني، عن طريق الفصل بين شخص رئيس الدولة ورئيس الوزراء، وأعاد نظام مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الوزراء.

وجعل وضع السياسة العامة أمراً مشتركاً بين الحكومة ورئيس الجمهورية وأصبحت الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وترتب على ذلك تقرير المسؤولية التضامنية للوزارة أمام مجلس الشعب، فضلاً عن المسؤولية الفردية للوزراء.

ورغم ذلك، فإن رئيس الجمهورية ظل محتفظاً بسلطات واسعة تفوق بكثير السلطات المحدودة التي يقررها النظام البرلماني التقليدي لرئيس الجمهورية.

ولقد أدى ذلك إلى إختلاف الفقه الدستوري حول تحديد طبيعة النظام النيابي الذي أخذ به الدستور الحالي الصادر سنة 1971، حيث برزت ثلاثة إتجاهات رئيسية في هذه المسألة.

ذهب الاتجاه الأول منها إلى القول بأن النظام الذي يتضمنه الدستور الحالي هو نظام رئاسي في جوهره ـ كما كان الحال في الدساتير الجمهورية السابقة منذ دستور سنة 1956 ـ حيث منح رئيس الجمهورية سلطات فعلية يزاولها بنفسه وليس بواسطة وزرائه[1].

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 351 ـ 352.

كما أن الفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس مجلس الوزراء لا يعني أن الدستور منح مجلس الوزراء السلطات المعروفة في النظام البرلماني، إذ جعل السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية، وبجانبه هيئة جماعية هي مجلس الوزراء يرأسها رئيس الوزراء.

وجعل الدستور سلطة تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، وإعفائهم من مناصبهم بيد رئيس الجمهورية، حيث يرتبطون جميعاً به؛ «فإذا ما انتهت مدة رئاسته لأي سبب وجب أن يقدموا استقالاتهم إلى الرئيس الجديد»[1].

بينما رأى الإتجاه الثاني أن الدستور الحالي قد أخذ بعدة مظاهر للنظام البرلماني في مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بجوار عدد من مظاهر النظام الرئاسي في ميدان السلطات التي قررها لرئيس الجمهورية، فأوجد بذلك نوعاً من المزاوجة أو المساواة بين مظاهر النظامين[2].

• وأخيراً اتجهت غالبية الفقه الدستوري في مصر إلى أن دستور سنة 1971 ـ ومن قبله الدستور المؤقت لسنة 1964 ـ قد إعتنق النظام البرلماني بصفة أساسية، حيث تبنى مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، ونص على وجود مجلس وزراء يرأسه رئيس الوزراء، وقرر اختصاصات فعلية للوزارة، تتمثل في إشتراكها في وضع السياسة العامة مع رئيس الجمهورية، وقيامها بتنفيذها.

كما أخذ الدستور الحالي بمبدأ التعاون بين السلطتين التفيذية والتشريعية، ومنح كل سلطة منهما وسائل للرقابة المتبادلة. ولهذا فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع مباشرة سلطاته إلا عن طريق الوزارة ـ رغم عدم النص على ذلك ـ تطبيقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، لأن الوزارة التي اشتركت

---

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، ذات المرجع السابق، ص: 370 ـ 371.

(2) ـ الدكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 713.

ـ الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة سنة 1974، ص: 157.

ـ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1991، ص: 320.

في وضع السياسة العامة، هي المسؤولة عنها أمام مجلس الشعب[1].

وفي تقديرنا أن الدستور المصري الحالي أخذ بالأركان الأساسية التي تكون جوهر النظام البرلماني، خاصة ثنائية السلطة التنفيذية، بالفصل بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس مجلس الوزراء، بكل ما يترتب عليه من نتائج، وأهمها عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ومسؤولية الوزارة التضامنية والفردية أمام مجلس الشعب.

وكذلك، مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

غير أن الدستور خرج على قواعد النظام البرلماني التقليدي في بعض النواحي، كان أبرزها منح رئيس الجمهورية سلطات فعلية واسعة يمارسها بذاته[2].

كما يمارس بعض السلطات الأخرى بالإشتراك مع الحكومة، بحيث يكون له دور فعال في وضع السياسة العامة والإشراف على تنفيذها.

ونستطيع أن نقرر أن السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في مصر وفقاً لنصوص دستور سنة 1971 ـ التي سندرسها بالتفصيل ـ تفوق ما يتمتع به رئيس الجمهورية في فرنسا من سلطات طبقاً لدستور الجمهورية الخامسة التي عرضناها من قبل.

ولقد كان الدستور الفرنسي واضحاً في تحديد السلطات الخاصة التي يتولاها رئيس الجمهورية والتي لا يحتاج إلى توقيع الوزير الأول أو الوزراء المختصون بجوار توقيع الرئيس في المادة 19.

---

(1) ـ الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 676 وما بعدها.

ـ الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 303 وما بعدها.

ـ الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة سنة 1974، ص: 635 وما بعدها.

ـ الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 89 وما بعدها.

ـ الدكتور محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، سنة 1975، ص: 225، وص: 275 وما بعدها.

(2) الدكتور رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 491.

أما الدستور المصري فإنه لم يتضمن هذا التحديد الواضح، وإنما عرض لسلطات الرئيس في الباب الخامس الخاص بنظام الحكم، حيث بين بعضها في الفصل الأول الخاص برئيس الدولة، وأتى بالبعض الآخر في الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية، في الفرع الأول منه الخاص برئيس الجمهورية.

ويرى بعض الفقه القائل بغلبة عناصر النظام البرلماني في الدستور، أن هذا الفصل بين المواضع في الدستور لا يستتبع بالضرورة الاختلاف بين الاختصاصات الواردة في الفصل الأول واعتبارها مقررة لرئيس الجمهورية كرئيس دولة، وبين الاختصاصات التي جاءت في الفصل الثالث واعتبارها مقررة لرئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية.

ويستدلون على ذلك بورود بعض الاختصاصات التي يعتبرها الفقه الدستوري مقررة لرئيس الجمهورية كرئيس للدولة في الفصل الثالث، مثل تعيين نائب أو أكثر له (م 139)، وسلطته في تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفائهم من مناصبهم (م 141) وسلطته في استفتاء الشعب في المسائل الهامة (م 152).

ولهذا، يرون أن الاختصاصات المقررة لرئيس الجمهورية هي في حقيقتها مقررة للحكومة، أي مجلس الوزراء، وأنه لا يسوغ القول دستورياً بانفراد رئيس الجمهورية بمباشرة اختصاصات معينة حتى ولو كان دوره في مباشرتها راجحاً على دور الحكومة[1].

ولكننا نرى أنه رغم أخذ الدستور بجوهر النظام البرلماني، إلا أنه طور هذا النظام فيما يتعلق برئيس الجمهورية، ومنحه سلطات رئاسية واسعة يمارسها بنفسه، ويبت فيها بقرارات تصدر عنه شخصياً دون التقيد برأي الحكومة، أو الحاجة إلى توقيعات رئيس مجلس الوزراء والوزراء عليها، رغم المشاركة العملية في تحضير هذه القرارات وإعدادها[2].

---

(1) راجع في ذلك، الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 89.

(2) يرى أستاذنا الدكتور محسن خليل أن دستور سنة 1971 أخذ بالنظام البرلماني المتطور الذي =

هذا الواقع الدستوري الذي لا يمكن تجاهله يتعارض بطبيعة الحال مع عدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية، وجعل الوزارة هي المسؤولة أمام مجلس الشعب، رغم أنها لم تشترك في تقرير السلطات الممنوحة للرئيس، وإنما تولت تنفيذها فقط.

تلك هي ذات المشكلة الموجودة في فرنسا في ظل دستورها الحالي، والتي سوف نعرض لها بالتفصيل، ونبحث عن حل لها في الفصلين التاليين من هذا الباب.

أما الآن فيتعين علينا أن ندرس سلطات رئيس الجمهورية في مصر، متبعين ذات النهج الذي عالجنا به سلطات رئيس الجمهورية في فرنسا في المبحث السابق.

وعلى هذا الأساس، سوف نبحث في السلطات التي ينفرد رئيس الجمهورية بممارستها من جهة، ثم نبين السلطات الأخرى التي يشترك في مباشرتها مع الحكومة من جهة أخرى، وذلك في الفرعين التاليين.

الفرع الأول

السلطات التي ينفرد رئيس الجمهورية بممارستها

يتولى رئيس الجمهورية سلطات كثيرة ومتنوعة يمارسها بنفسه، تتضمن سلطات رئاسية، وأخرى تشريعية ولائحية، وثالثة تنفيذية، ورابعة سياسية وحربية، وكذلك حق العفو، وأخيراً، إعلان حالة الطوارئ.

وسوف تعالج هذه السلطات الانفرادية في المطالب الستة التالية.

المطلب الأول

السلطات الرئاسية

تتضمن هذه السلطات السهر على سيادة الشعب والقانون ومراعاة

= يعطي دوراً رئيسياً لرئيس الدولة في ميدان السلطة التنفيذية، فأصبح هو الطرف الأول الذي تأتي بعده الوزارة كطرف ثان.

أنظر مؤلفه؛ النظام الدستوري المصري، الاسكندرية سنة 1988، ص: 732.

الحدود بين السلطات من جهة، واتخاذ الاجراءات السريعة في حالة الخطر من جهة ثانية، وسلطة رئيس الجمهورية في استفتاء الشعب من جهة ثالثة، وتعيين نائب لرئيس الجمهورية أو أكثر من جهة رابعة، وأخيراً، تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، وإعفائهم من مناصبهم.

أولاً: السهر على سيادة الشعب والدستور والقانون ومراعاة الحدود بين السلطات

نصت المادة 73 من الدستور على أن «رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون، وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني».

وهذا النص لا يتضمن ـ في الحقيقة ـ سلطات محددة، وإنما يجمع باختصار سلطات رئيس الجمهورية التي بينها الدستور بالتحديد في عدد من المواد اللاحقة لهذه المادة.

بل إن نص هذه المادة يكاد يتفق مع نص المادة 79 من الدستور، التي تتضمن اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه كالآتي «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه».

ولا يتبقى من المادة 73 إلا الجزء الأخير الذي يبدو منه أن المشرع الدستوري أراد أن يجعل من رئيس الجمهورية حكماً بين السلطات العامة، عن طريق رعاية الحدود بينها ضماناً لتأديتها لدورها في العمل الوطني.

ويظهر صدى هذه الفكرة في المادة 127 المتعلقة بالنزاع بين مجلس الشعب والحكومة. إذ يقوم مجلس الشعب برفع تقرير إلى رئيس الجمهورية عند تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء بأغلبية أعضائه، ولرئيس الجمهورية أن يرده إلى مجلس الشعب خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبي.

فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

ولهذا، فإن جانباً من الفقه الدستوري يرى أن نص المادة 73 لم يضف أي اختصاص جديد أو جدي لرئيس الجمهورية. فاحترام الدستور تكفله ـ في النهاية ـ المحكمة الدستورية العليا، وهي أكثر من يكفله بقوة وفاعلية، وسيادة القانون ـ في عمل السلطة التنفيذية ـ يكفله القضاء الإداري بقوة وفاعلية كذلك.

أما ضمان الحدود بين السلطات، وخاصة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فقد نظمه الدستور وهو يضع القواعد المنظمة للمسؤولية الوزارية في المواد 126 وما بعدها[1].

ويبدو لنا أن المشرع الدستوري المصري كان متأثراً بالمادة الخامسة من الدستور الفرنسي الحالي التي عرضنا لها سلفاً، عندما صاغ المادة 73.

ولكل ما تقدم فإن الفقه الدستوري المصري يرى أن المادة 73 من الدستور لا تشكل سلطات بالمعنى الحقيقي[2]، وأن «وجود هذا النص ـ كعدم وجوده ـ سواء في الأثر»[3].

ثانياً: اتخاذ الاجراءات السريعة في حالة الخطر

تضمن الدستور الحالي الصادر سنة 1971 نصاً جديداً في مضمونه وفجواه لم يرد له مثيل من قبل في أي دستور مصري سابق، وهو نص المادة 74 الذي جاء فيه «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أن يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها».

---

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 408.

(2) الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 95.

(3) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 408.

وسوف نبحث في هذه المادة من ناحية شروط تطبيقها، ومن ناحية الأثر المترتب على توافر شروط التطبيق، وأيضاً الضوابط الاجرائية التي نصت عليها المادة 74 وكذلك، التطبيق العملي للمادة 74، والرقابة القضائية على الاجراءات الصادرة طبقاً للمادة 74، وأخيراً، مقارنة المادة 74 بالمادة 16 من الدستور الفرنسي السابق دراستها[1]:

أ ـ شروط تطبيق المادة (74)

منح الدستور رئيس الجمهورية الحق في تطبيق المادة 74 من الدستور إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري.

---

(1) بشأن إتخاذ الاجراءات السريعة في حالة الخطر طبقاً للمادة 74، راجع؛

- الدكتور يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1974، ص: 189 وما بعدها.
- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 508 وما بعدها.
- الدكتور محسن خليل، النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، سنة 1988، ص: 750 وما بعدها.
- الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 96 وما بعدها.
- الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 344 وما بعدها.
- الدكتور عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، الرسالة السالفة الذكر، ص: 393 وما بعدها.
- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 405 وما بعدها.
- الدكتور سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، الكتاب الأول، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1982، ص: 125 وما بعدها.
- الدكتور محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 237 وما بعدها.
- الدكتور أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية رسالة دكتوراه، الهيئة المصرية العامة للكتاب، سنة 1978، ص: 73 وما بعدها.

الدكتور وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1988، ص: 250 وما بعدها.

فقيام الخطر المهدد للوحدة الوطنية أو سلامة الوطن، أو المعوق للمؤسسات الدستورية هو الشرط الأول من شروط تطبيق هذه المادة.

أما الشرط الثاني، فيتمثل في ضرورة ولزوم الالتجاء إلى تطبيق المادة 74 لدفع الخطر.

الشرط الأول: قيام الخطر المهدد للوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو المعوق للمؤسسات الدستورية

يتعين أن يتوافر في هذا الخطر مواصفات خاصة من ناحية، كما يتحدد نطاق أو محل هذا الخطر في أمور معينة من ناحية أخرى، وأخيراً، يتوجب أن يكون لهذا الخطر أثر محدد.

فمن ناحية، يتفق الفقه والقضاء على أن الخطر الذي يجيز تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 74 يجب أن يتصف بالحلول من جهة، والجسامة من جهة أخرى، رغم عدم النص على ذلك صراحة في المادة.

إذ يتعين **أولاً** أن يكون **هذا الخطر قائماً أي حالاً**، بمعنى أنه قد وقع بالفعل ومستمر في الوقوع، ولم يكن من المستطاع توقع حدوثه قبل أن يقع حتى يمكن الاستعداد لمجابهته.

وينبع ذلك من نص المادة 74 نفسها التي تقول «إذا قام خطر» وقام فعل ماض، بمعنى أن الخطر قد قام بالفعل.

أما إذا كان الخطر قد وقع بالفعل وانتهى أثره باستعمال وسيلة دستورية أخرى، أو كان متوقعاً حدوثه في المستقبل بما يسمح بالاستعداد لمواجهته، فلا مجال لتطبيق المادة 74.

كما يجب **ثانياً**، أن يكون هذا الخطر القائم من **الجسامة والخطورة** بحيث لا تجدي معه الوسائل الدستورية العادية.

ومن **ناحية ثانية**، عينت المادة 74 **النطاق أو المحل** الذي يتهدده هذا الخطر في **أمور ثلاثة**، الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو مؤسسات الدولة الدستورية.

يمثل **تهديد الوحدة الوطنية** من جراء قيام هذا الخطر المحل الأول.

وهي تعني الوحدة والترابط بين قطاعات الشعب وطوائفه وطبقاته في مختلف المناطق والأقاليم.

وقد حدد القانون رقم 34 لسنة 1972 المقصود بالوحدة الوطنية في مادته الأولى، بأنها «الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة، والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور وعلى وجه الخصوص:

أ ـ تحالف قوى الشعب العاملة.

ب ـ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات.

ج ـ حرية العقيدة وحرية الرأي بما لا يمس حرية الآخرين.

د ـ سيادة القانون.

وتقوم الوحدة الوطنية على أساس إعطاء الأولوية لأهداف النضال الوطني والتحرري وعلى أفضلية المصالح القومية الشاملة على المصالح الخاصة لكل قوة أو طائفة أو فئة اجتماعية».

أما **سلامة الوطن** فيقصد بها سلامة إقليم الدولة من أي عدوان خارجي.

بينما ينصرف إصطلاح **مؤسسات الدولة** ذات الدور الدستوري إلى السلطات العامة الثلاث، التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، دون غيرها[1].

وأخيراً، فإن **الأثر الناتج** عن هذا الخطر الحال والجسيم يجب أن يكون إما تهديد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري.

ويحدث تهديد للوحدة الوطنية إذا نشب صراع، أو انفجر تناحر دموي بين طائفة وأخرى، أو بين المنتمين لعقيدة دينية معينة والمعتنقين لعقيدة أخرى، أو بين طبقة وطبقة أخرى، مما يهدد الترابط الاجتماعي للجبهة الداخلية بالتفسخ والانقسام.

---

(1) أنظر في هذا المعنى؛ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانية، المرجع السابق، ص: 413.
ويرى الدكتور يحيى الجمل أن التعبير يشمل إلى جانب السلطات العامة الثلاث، المؤسسات العامة التي تمارس دوراً دستورياً. راجع مؤلفه؛ نظرية الضرورة، المرجع السابق ذكره، ص: 200.

وتتهدد سلامة الوطن إذا وقع إعتداء من دولة أخرى على إقليم الدولة الأرضي، أو المائي، أو الجوي، أي عند حدوث غزو بري، أو عدوان جوي أو بحري.

أما إعاقة المؤسسات الدستورية عن أداء دورها فيحدث عندما تقع حوادث أو وقائع تتسبب في عرقلة هذه المؤسسات ومنعها من الاضطلاع بمهامها الدستورية. مثل حدوث تمرد مسلح؛ أو إعتقال عدد من الوزراء، أو الحيلولة دون عقد إجتماع لمجلس الشعب، أو الاعتداء على دور القضاء ومنعها من عقد جلساتها.

الشرط الثاني: ضرورة ولزوم الالتجاء إلى المادة 74 لدفع الخطر

يجب أن يكون إلتجاء رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة 74 هو الوسيلة الوحيدة لحماية المصالح التي يتهددها الخطر. وهذا يعني عدم كفاية استعمال الوسائل القانونية الأخرى العادية لدفع الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري.

وهذا شرط ضروري ومنطقي لتبرير الالتجاء إلى المادة 74 بما تخوله من سلطات واسعة لرئيس الجمهورية، وهو شرط نابع من القواعد العامة لنظرية الضرورة، أو نظرية الظروف الاستثنائية ذاتها، ومن القاعدة التي أقرها الفقه الإسلامي، والقائلة بأن «الضرورة ملجئة».

ولقد منح الدستور رئيس الجمهورية وسائل أخرى هامة يتعين عليه أن يستعملها قبل أن يلجأ إلى تطبيق المادة 74، وليس له أن يتخذ الإجراءات التي تجيزها هذه المادة، إلا عند التأكد من عدم كفاية هذه الوسائل.

وعلى وجه التحديد توجد المادة 108 من الدستور التي يستطيع الرئيس استعمالها في وجود مجلس الشعب وأثناء مباشرته لسلطته التشريعية، كما توجد المادة 147 التي يجوز للرئيس استخدامها في غيبة مجلس الشعب. كذلك هناك المادة 148 من الدستور التي تمنح رئيس الجمهورية الحق في إعلان حالة الطوارئ.

إذ تعطى المادة 108 من الدستور رئيس الجمهورية ـ بناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه ـ سلطة إصدار قرارات لها قوة

القانون، عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية[1].

أما في غيبة مجلس الشعب، فإنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون، إذا ما حدث ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير. ويجب أن تعرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها في حالة قيام المجلس، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف الجلسات طبقاً للمادة 147[2].

كذلك، فإن بيد رئيس الجمهورية سلطة اعلان حالة الطوارئ وفقاً للمادة 148 من الدستور على الوجه المبين في القانون، مع وجوب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب في خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد خلال الخمسة عشر يوماً التالية.

وهكذا، فإن على رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى السلطات الدستورية المنصوص عليها في المواد السالفة، ويستعمل الوسائل القانونية التي حددتها هذه المواد إذا كانت تكفي وتحقق الغاية لمواجهة الظروف الخطرة التي حدثت. وليس له أن يلتجئ إلى تطبيق المادة 74 واستخدام الاجراءات التي نصت عليها إلا عند عدم كفاية الوسائل القانونية السابقة، بحيث يكون هناك ضرورة للالتجاء إلى هذه المادة، ولزوم لاتخاذ الاجراءات السريعة لمواجهة الخطر.

ب ـ الأثر المترتب على توافر شروط تطبيق المادة 74

إذا توافرت الشروط السابقة فإن رئيس الجمهورية يستطيع أن يتخذ الاجراءات السريعة التي تلزم لمواجهة هذا الخطر الماثل.

ويثير إتخاذ هذه الاجراءات السريعة عدة نقاط هامة ودقيقة في نفس الوقت تتمثل في التساؤلات الآتية؛ ما هو مدلول اصطلاح الاجراءات السريعة؟ وما هو المدى الذي تستطيع أن تصل إليه هذه الاجراءات، وبالتحديد هل يمكنها مخالفة الدستور؟

(1) (2) سنعرض لدراسة هاتين المادتين عند تناول سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون.

وهل يوجد قيد أو حد يقيد هذه الاجراءات أو يحد منها؟

1 ـ مدلول اصطلاح الاجراءات السريعة: ثار التساؤل عن مدلول اصطلاح الاجراءات السريعة الذي جاء في المادة 74 من الدستور، وهل ينصرف إلى إصدار قرارات فردية من قبل رئيس الجمهورية فقط؟، أم أنه يتضمن إصدار قرارات بقوانين كذلك؟

ذهب الأستاذ الدكتور سعد عصفور إلى أن اصطلاح الاجراءات مختلف ومتميز عن اصطلاح القوانين، بدليل أن المشرع الدستوري حرص على استعمال القانون في الحالات التي أراد أن يعطى رئيس الجمهورية سلطة إصدارها كما هو الشأن بالنسبة للمادتين 108 و147 من الدستور.

وأعلن أن «المادة 74 خالية من أي نص يعطى لرئيس الجمهورية ـ وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ـ سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، ولم تجز له سوى أن يتخذ «الإجراءات السريعة». والاجراءات تفيد معنى التدابير والخطوات والاحتياطات والأعمال الإدارية والمادية وغيرها، مما يدخل بطبيعته في اختصاص السلطة التنفذية، ولكنها لا تفيد معنى القوانين التي تخرج بحسب الأصل من اختصاصها وولايتها.

ويزيد من خطورة استعمال المادة 74 في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون أن هذه القرارات تكون لها الصلاحية في معالجة كافة المجالات بما فيها المجالات المحتجزة أصلاً للسلطة التشريعية، والتي تستلزم سن قانون كضمانة جوهرية في تنظيمها، كما هو الشأن بالنسبة لإنشاء الجرائم أو الضرائب»[1].

بيد أن الفقه الدستوري في مجموعة لا يؤيد هذا الرأي، ويقر لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات بقوانين.

ويبرز أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ذلك بقوله «أن رئيس الجمهورية لا يتصرف باعتباره رئيس السلطة التنفيذية فحسب، حتى نقيد اختصاصه بما تملكه السلطة التنفيذية وحدها. انه يتصرف باعتباره رئيس الدولة

(1) الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 99، 101.

المسؤول عن سلامة البلاد واستمرار سير الحياة القومية فيها. ومن هنا فإننا يجب أن نعترف له بالحق في إصدار قرارات فردية، وقرارات بقوانين وحجتنا في ذلك هو الدستور نفسه، فالدستور قد جعل للرئيس في ظروف أقل خطورة أن يصدر قرارات بقوانين ـ تطبيقاً للمادة 147 ـ ومن باب أولى أن يكون له إصدار قرارات بقوانين لمواجهة خطر أشد قسوة»[1].

ويعبر عن ذلك الاتجاه الغالب كذلك أستاذنا الدكتور محسن خليل بقوله أنه لا جدال أن الاجراءات السريعة تتمثل في اختصاصات إدارية وتشريعية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية. ومن ثم تتمثل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في شخص رئيس الدولة، ويكون له كامل الاختصاص التنفيذي والتشريعي إلا المساس بالدستور»[2].

ومما يدل على شمول اصطلاح الإجراءات السريعة لاصدار قرارات بقوانين لها صفة التشريع أن سلطات رئيس الجمهورية العادية واسعة، ومن بينها سلطة إصدار اللوائح وفقاً للمواد 144 و145 و146 من الدستور.

فإذا لم يكن المشرع الدستوري يقصد منحه سلطة اتخاذ إجراءات ذات طابع تشريعي، فإن إصطلاح الإجراءات السريعة يصبح فارغاً من مضمونه، ولا يضيف شيئاً جديداً إلى سلطات الرئيس في الظروف العادية في تقديرنا.

ولهذا، فإن الأستاذ الدكتور يحيى الجمل يرى «أن العمل بالمادة 74 يوشك أن ينقل الوظيفتين التشريعية والتنفيذية إلى يد رئيس الجمهورية نقلاً كاملاً»[3].

ونحن، مع تقديرنا للدافع الذي حدا بالرأي الأول إلى معارضة شمول اصطلاح الاجراءات السريعة لاصدار قرارات لها قوة القانون ـ وهو عدم اطلاق سلطات رئيس الجمهورية عند تطبيقه للمادة 74 ـ فإننا نرى أن منطق المادة

---

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 418.

(2) الدكتور محسن خليل، النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص: 754.

(3) الدكتور يحيى الجمل، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص: 207.

74، وطبيعة الظروف التي تطبق فيها، ونطاق سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية، يجعل الاتجاه الغالب في الفقه الدستوري هو الراجح.

2 ـ هل يمكن للإجراءات السريعة أن تخالف الدستور؟ دار التساؤل الثاني حول مدى الإجراءات السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74، وهل من الممكن أن تصل إلى مخالفة الدستور ذاته؟

بادئ ذي بدء نؤكد على أن الاجراءات السريعة التي تسمح المادة 74 لرئيس الجمهورية باتخاذها لمواجهة الخطر بالمعنى السابق تحديده لا تمنحه الحق في إجراء أي تعديل في الدستور، لأن تعديل الدستور لا بد أن يتم وفقاً لاجراءات معينة نصت عليها المادة 189 من الدستور، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن تعديل الدستور في ظل حالة الضرورة يعني إحداث تغيير في هيكل المؤسسات الدستورية وسلطاتها الموجودة قبل هذه الحالة، والتي مُنح رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الاجراءات السريعة للمحافظة عليها، فكيف يتأتى له أن يُعدل فيما أراد الدستور حمايته من الخطر؟!

ولهذا، يجمع الفقه الدستوري على عدم جواز تعديل الدستور أثناء تطبيق المادة 74، ولكنه يذهب إلى أن في مقدور الرئيس أن يوقف تطبيق بعض نصوص الدستور لفترة مؤقتة[1].

كما يرى الفقه «أن القرارات الفردية، والقرارات بقوانين التي يتطلبها مواجهة الخطر يمكن أن تخالف الدستور نفسه، إذا كان صدورها على هذا النحو مما تحتمه الظروف، وإذا كان تطبيقها سوف يقتصر على الظروف الاستثنائية وحدها»[2].

---

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق ص: 418.

ـ الدكتور يحيى الجمل، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص: 206.

ـ الدكتور أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الرسالة السابقة الذكر، ص: 74.

ـ الدكتور عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، الرسالاة السابقة، ص: 406.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق ص: 419.

3 ـ **القيود التي تحد من الاجراءات السريعة**: أخيراً، طُرح التساؤل عما إذا كان يوجد قيد أو حد يحد من الاجراءات السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74؟

في الحقيقة يوجد قيدان أو حدان يُحدان هذه الاجراءات:

يتمثل **الحد الأول في الهدف أو الغرض** من القرارات الفردية أو القرارات بقوانين التي يتم إصدارها، وهو «مواجهة هذا الخطر» كما ذكرت المادة 74 ذاتها.

وهذا يعني أن ترتبط هذه الاجراءات بالخطر الذي يراد مواجهته برابطة السببية، طبقاً للقاعدة الشرعية في الفقه الإسلامي «إذا كانت الضرورات تبيح المحظورات، فإن الضرورة تقدر بقدرها».

ولهذا، فإنه لا يجب أن تخرج الاجراءات المتخذة لمواجهة الخطر عن هذا الهدف وإلا أصبحت غير مشروعة»[1].

أما الحد الثاني، فيتجسد في **تأقيت هذه الاجراءات** التي وصفتها المادة 74 بالسريعة. وذلك، لأن معنى الاجراءات السريعة كما حدده الاستاذ الدكتور يحيى الجمل هو «أن لا يكون للاجراء صفة الثبات والاستقرار، أي لا يكون إجراء ينال من جوهر النظام القانوني وأسسه نيلاً دائماً، ما دام ذلك الاجراء لا بد أن يكون سريعاً موقوتاً»[2].

ويستند ذلك القول المنطقي إلى القاعدة الشرعية في الفقه الإسلامي، «أن ما جاز لضرورة يبطل بزوالها».

ج ـ الضوابط الاجرائية لتطبيق المادة 74

نصت المادة 74 من الدستور على إجراءين هامين لازمين لضبط تطبيقها وبما تتيحه لرئيس الجمهورية من اتخاذ الاجراءات السريعة. يتمثلان في توجيه

---

(1) يعبر أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي عن عدم جواز خروج هذه الإجراءات عن الهدف من صدورها بقوله أنه «يجب ألا تتغول على مجالات أخرى لا شأن لها بهذا الخطر، فالمباح هو اتخاذ «الاجراءات السريعة» التي يتطلبها الموقف فحسب». أنظر مؤلفه السابق ذكره، الدستور المصري، ورقابة دستورية القوانين، ص: 419.

(2) راجع مؤلفه المشار إليه من قبل، نظرية الضرورة، ص: 208.

بيان إلى الشعب من ناحية، وإجراء استفتاء على ما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها من ناحية أخرى.

وقبل أن نوضح مضمون هذين الضابطين، فإننا نود أن نقول أننا لا نرى انطباق صفة الشرط على أي منهما، كما فعل بعض الفقه بدراستهما تحت تسمية الشروط الشكلية أو الإجرائية.

وذلك، لأن صياغة المادة 74 لا تجعل سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ الاجراءات السريعة رهناً باتمام هذين الاجراءين، بحيث تتوقف ممارسته لهذه السلطة عليهما، من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن قيام رئيس الجمهورية بتنفيذ هذين الاجراءين أمر لاحق للبدء في اتخاذ السلطات الممنوحة له وفقاً للمادة 74 لمواجهة الخطر(1).

الضابط الأول: توجيه بيان إلى الشعب

توجب المادة 74 على رئيس الجمهورية أن يوجه بياناً إلى الشعب.

ووفقاً للنص، فإن ترتيب هذا الاجراء يأتي بعد اتخاذ الرئيس للاجراءات السريعة لمواجهة الخطر.

ولكننا نرى أنه من الممكن أن يكون توجيه هذا البيان مصاحباً أو معاصراً في التوقيت مع اتخاذ الاجراءات، ولا يشترط اتمامه بعد اتخاذها بفترة زمنية بل أننا لا نوافق على التراخي في توجيه ذلك البيان إلى ما بعد مرور فترة زمنية طويلة نسبياً، لأن ذلك يتنافى مع المقصود منه.

إذ يُعد هذا البيان بمثابة إخطار الشعب باتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر، حتى يُحاط علماً بأن الدولة أصبحت تمر بمرحلة استثنائية تختلف عن الظروف العادية.

كما يفترض في بيان رئيس الجمهورية أن يوضح الأسباب التي دفعته إلى الالتجاء إلى تطبيق المادة 74 لتبرير موقفه أمام الشعب.

---

(1) الدكتور يحيى الجمل، نظرية الضرورة، ذات المرجع السابق، ص: 201.

وذلك، ليبين طبيعة الخطر الذي داهم البلاد، وما يحمله من مخاطر، ونوعية الاجراءات التي رأى أن اتخاذها كفيل بالقضاء على هذا الخطر، لكي يشحذ همة الشعب بكافة فئاته وطوائفه للمشاركة في مجابهة الخطر.

الضابط الثاني: إجراء استفتاء على الاجراءات المتخذة

تطلبت المادة 74 أن يتم إجراء الاستفتاء على ما اتخذه رئيس الجمهورية من اجراءات خلال ستين يوماً من إتخاذها.

وبذلك يتعين على الرئيس بعد أن يتخذ الاجراءات السريعة الضرورية لمواجهة الخطر، أن يوجه بياناً إلى الشعب، ثم يجري الاستفتاء مرة واحدة على هذه الاجراءات المتخذة في مجموعها.

ومن هذا الترتيب الذي حددته المادة 74 يتضح أن إجراء الاستفتاء يأتي بعد اتخاذ الاجراءات السريعة، وبعد توجيه بيان إلى الشعب، فهو آخر هذه الخطوات.

ولهذا، فإن تحديد مدة إجراء الاستفتاء خلال ستين يوماً له أهمية كبيرة، لأنه يعني أن حالة الضرورة التي استلزمها قيام الخطر لا يجب أن تستمر أكثر من ستين يوماً.

ومن المنطقي أن حساب هذه المدة يكون من تاريخ اتخاذ أول إجراء من الاجراءات السريعة، وليس من تاريخ آخر إجراء.

وذلك، لأنه لو حُسبت هذه المدة من تاريخ آخر هذه الاجراءات «فإن ذلك يعني أن حالة الضرورة هذه قد تدوم شهوراً أو بضع سنين، والضرورة لا تصبح ضرورة إذا طال أمدها. بل تتحول حينئذٍ إلى وضع عادي»[1].

وقد تعرض الفقه الدستوري في مصر لبحث نقطتين هامتين بشأن إجراء الاستفتاء على ما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات طبقاً للمادة 74 من الدستور.

---

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 421.

تتعلق الأولى منهما بموضوع الاستفتاء أو نطاقه، والثانية خاصة بأثر الاستفتاء على ما اتخذه الرئيس من قرارات.

1 ـ **موضوع الاستفتاء أو نطاقه** اختلف الفقه حول ما يتعين عرضه على الشعب في الاستفتاء.

إذ ذهب اتجاه فقهي إلى أن الاجراءات ذات الطابع العام فقط دون الاجراءات الفردية هي التي يجري عليها الاستفتاء، أما قرار الرئيس الخاص بالالتجاء إلى المادة 74 فهو بمنأى عن الاستفتاء(1).

أما الاتجاه الثاني، فيرفض ما ذهب إليه الاتجاه السابق، ويرى أن طبيعة الاستفتاء الذي يجب إجراؤه تستلزم عرض جميع الاجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة الخطر بشكل عام، سواء ما كان منها إجراءً عاماً أو ما يندرج في الاجراءات الفردية(2).

وفي تقديرنا أن الاتجاه الثاني هو الراجح، وأن شمول الاستفتاء لجميع ما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات هو الذي يتفق مع نص المادة 74، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإننا نرى أنه طبقاً لنص المادة، ووفقاً لما جرى عليه التطبيق العملي لها سنة 1977، وسنة 1981، فإن رئيس الجمهورية لم يصدر قراراً بالالتجاء إلى المادة 74 أولاً، ثم اتخذ الاجراءات السريعة بعد ذلك، وإنما كان يخطر الشعب منذ البداية بالاجراءات التي اتخذها لمواجهة الخطر.

ولهذا، فإننا لا نعتقد بوجود قرار مستقل بالالتجاء إلى المادة 74 ينفصل عن الاجراءات السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية.

---

(1) الدكتور يحيى الجمل، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص: 203.
ويؤيد ذلك الدكتور أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الرسالة السابقة، ص: 76؛ والدكتور عمر حلمي فهمي، في رسالته السالف ذكرها عن الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، ص: 399.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 426.
ـ الدكتور سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، الرسالة السالفة الذكر، الكتاب الأول، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، ص: 164.

وطالما أن الأمر كذلك، فإن موضوع هذا الاستفتاء الوحيد يكون هذه الاجراءات، فإذا رفض الشعب هذه الاجراءات في الاستفتاء، فإن هذا يعني حتماً رفضه لالتجاء الرئيس إلى المادة 74.

2 ـ أثر الاستفتاء على الاجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية كما اختلف الفقه على النقطة الأولى الخاصة بتحديد نطاق الاستفتاء، فإن الاختلاف وقع كذلك على أثر الاستفتاء على ما اتخذه الرئيس من إجراءات، نتيجة لاختلافه الأول.

إذ رأى أصحاب الاتجاه الأول أن موافقة الشعب على إجراء معين قام به رئيس الجمهورية تعني إسناد هذا القرار إلى الارادة الشعبية نفسها، باعتبار تلك الموافقة نوعاً من الاقرار اللاحق أو التصديق. أما إذا لم يوافق الشعب على هذا الاجراء فإنه يسقط، ولا يستطيع أن يرتب آثاراً مستقبله[1].

ويتفرع على ذلك، أن مجلس الشعب لا يستطيع أن يتعرض للتشريعات التي أصدرها رئيس الجمهورية لأن «الاستفتاء من الناحية القانونية يضفي على الاجراء موضوع الاستفتاء حماية معينة، مصدرها أنه يصبح بعد الاستفتاء مستنداً إلى إرادة الشعب»[2].

بيد أن الأستاذ الدكتور يحيى الجمل عاد فأوضح أنه يميل إلى «تكييف الاستفتاء على أنه بديل للرجوع إلى البرلمان الذي قد تكون الظروف الاستثنائية قد حالت دون قيامه بدوره الدستوري. أي أن إرادة الشعب التي عبر عنها في الاستفتاء هي من قبيل إرادة المشرع العادي لا المشرع التأسيسي»[3].

بينما ذهب الاتجاه الثاني إلى أن الاستفتاء يعني أن الاجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية «قد نجت من سبب من أسباب السقوط، ولكنها سوف تبقى كما هي لم يضف إليها الاستفتاء شيئاً. فالقانون يظل كما هو قانوناً ولا يتحول إلى دستور. ويستطيع مجلس الشعب أن يعدله بنفس الاجراءات التشريعية العادية»[4].

---

(1) الدكتور يحيى الجمل، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص: 210.

(2) الدكتور يحيى الجمل، نفس المرجع السابق، ص: 216.

(3) الدكتور يحيى الجمل، نظرية الضرورة، ذات المرجع السابق، ص: 216.

(4) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق ص: 422.

ونظراً لأن هذا الاستفتاء هو استفتاء سياسي وليس استفتاء دستورياً، «فإن نتيجة هذا الاستفتاء لا يكون لها أي أثر لا على الطبيعة القانونية للاجراءات محل الاستفتاء ولا على قوتها القانونية، ولا على مشروعيتها أو صلاحيتها أمام القضاء أو البرلمان»[1].

ولهذا، فإننا نرى مع الاتجاه الثاني ـ أن الاستفتاء لا يؤثر على الطبيعة القانونية للاجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية ولا يغير فيها، إذ تبقى محتفظة بطبيعتها القانونية التي صدرت عليها.

د ـ التطبيق العملي للمادة 74

جرى تطبيق المادة 74 مرتين منذ صدور الدستور في سبتمبر سنة 1971 حتى الآن، في فبراير سنة 1977، وفي سبتمبر سنة 1981[2].

1 ـ التطبيق العملي الأول سنة 1977 كانت المرة الأولى التي طبقت فيها المادة 74 في فبراير سنة 1977 عقب أحداث يومي 18، 19 يناير من تلك السنة، والاضطرابات التي وقعت خلالهما، وقيام الحكومة بمواجهتها باجراءات صارمة عن طريق.رجال الشرطة وبمعاونة القوات المسلحة طبقاً لقانون الطوارئ الساري المفعول.

وبعد هدوء الحالة واستتباب النظام، قام رئيس الجمهورية السابق / محمد أنور السادات في الثالث من فبراير بتوجيه بيان إلى الشعب تناول فيه الأحداث، على أساس أنها كانت مؤامرة مدبرة ضد نظام الحكم تم القضاء عليها في مهدها، وأنه في سبيل عدم تكرار هذه الحوادث في المستقبل فإنه إلتجأ إلى المادة 74 من الدستور وأصدر القرار بقانون رقم 2 لسنة 1977، الذي سمى قانون أمن الوطن والمواطن.

وقد حظر هذا القانون إنشاء التنظيمات السرية المعادية لنظام المجتمع أو

---

(1) الدكتور سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 165.

(2) ذكر الأستاذ الدكتور يحيى الجمل أن السيد محمد عبد السلام الزيات، عضو مجلس الشعب الذي اقترح نص المادة 74 أوضح له أن أزمة مايو سنة 1971 كانت الدافع إلى اقتراح هذه المادة، وأنه استهدى بالمادة 16 من الدستور الفرنسي.

ذات الطابع العسكري، ومعاقبة كل من شارك فيها أو دعا إلى إنشائها بالأشغال الشاقة المؤقتة أو المؤبدة (م 2)، ومعاقبة كل من تجمهر بقصد تخريب أو إتلاف الأملاك العامة أو التعاونية أو الخاصة بالأشغال الشاقة المؤبدة (م 3) وتطبق ذات العقوبة على المحرضين والمشجعين.

وعاقب القانون بالأشغال الشاقة المؤيدة كل من دبر أو شارك في تجمهر يؤدي إلى إثارة الجماهير بهدف التأثير على ممارسة السلطات الدستورية لأعمالها، أو منع الهيئات الحكومية أو مؤسسات القطاع العام أو الخاص من ممارسة عملها (م 6).

وكذلك معاقبة العاملين في الدولة الذين يضربون بقصد الاضرار بالاقتصاد القومي بالأشغال الشاقة المؤبدة (م 7).

كما نص القانون على معاقبة كل من دبر أو شارك في تجمهر أو اعتصام من شأنه أن يعرض السلم العام للخطر (م 8).

أما عن مدى توافر شروط تطبيق المادة 74 على هذه الأحداث، **فإننا نرى أنها لم تتوافر على الإطلاق**.

إذ أن أحداث يومي 18، 19 يناير 1977 لم ترق إلى مرتبة الخطر المهدد لسلامة الوطن. والأهم من ذلك أن رئيس الجمهورية لجأ إلى تطبيق السلطات المخولة له بمقتضى المادة 74 بعد انتهاء هذه الأحداث بعدة أيام!

وأخيراً، فإن حالة الطوارئ التي أعلنت قبلها بعشرة أعوام في الخامس من يونيو سنة 1967، كانت ما زالت سارية المفعول ونافذة، وكانت كافية بالفعل لإنهاء هذه الإضطرابات[1].

ولهذا، فإن أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، يرى أن القانون رقم 2 لسنة 1972 لا يستند في صدوره إلى المادة 74 التي لم تتوافر شروط تطبيقها، ويعتبر وكأنه صدر في الظروف العادية، ويوزن بميزان المشروعية العادية.

(1) يتفق معنا في ذلك، الدكتور أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص: 77؛ والدكتور سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص: 136.

ولهذا، كان يجب أن يكون رئيس الجمهورية قد تلقى تفويضاً من مجلس الشعب طبقاً للمادة 108، وهذا لم يحدث. أو يكون قد حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير وفقاً للمادة 147 من الدستور، وهو أمر لم تتوافر شروطه لأن مجلس الشعب كان منعقداً.

ومن كل ذلك، إنتهى إلى أن هذا القانون «لا يجد له سنداً من الدستور، فهو قانون غير دستوري»[1].

2 ـ التطبيق العملي الثاني سنة 1981 قام رئيس الجمهورية السابق المرحوم / محمد أنور السادات، قبل حادث اغتياله بشهر، بتوجيه بيان إلى الشعب في الخامس من سبتمبر سنة 1981، بشأن أحداث الصدام الطائفي التي كانت قد وقعت في بعض المناطق في بداية صيف ذلك العام، معلناً التجائه إلى إستعمال ما تخوله المادة 74 من الدستور لحماية الوحدة الوطنية من الفتنة الطائفية التي تهددها.

وكان قد أصدر ثلاثة قرارات بقوانين مستندة إلى المادة 147 من الدستور، وثمانية قرارات جمهورية قبل ذلك بثلاثة أيام، في الثاني من سبتمبر، سبعة منها استندت إلى المادة 74، والثامن إستند إلى الدستور مباشرة دون تحديد مادة معينة.

وقد تضمنت القرارات الجمهورية نقل بعض الصحفيين إلى جهات أخرى غير التي يعملون بها، ونقل بعض أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والمعاهد العليا إلى وظائف أخرى. وأيضاً، إلغاء قرار تعيين الأنبا شنودة بابا للإسكندرية وبطريركاً للكرازة المرقسية، وحل بعض الجمعيات الاسلامية والمسيحية.

كذلك، إلغاء التراخيص الممنوحة بشأن إصدار الصحف والمطبوعات المبينة بالكشف المرافق مع التحفظ على أموالها ومقارها، والتحفظ على أموال بعض الهيئات والمنظمات والجماعات والجمعيات.

---

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 425.

ومما يجدر ذكره أن حالة الطوارئ لم تكن قائمة في ذلك الوقت، إذ كانت قد ألغيت بقرار رئيس الجمهورية رقم 207 لسنة 1980.

ومع ذلك، فقد كان في استطاعة رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى نصوص القانون رقم 33 لسنة 1978 الخاص بحماية الجبهة الوطنية والسلام الاجتماعي، بالاضافة إلى المادة 147 من الدستور، بخلاف نصوص قانون العقوبات.

وعلى فرض أنه حدث تهديد للوحدة الوطنية في أثناء وقوع الحوادث الطائفية، فإن رئيس الجمهورية لم يتدخل لاستخدام ما خولته المادة 74 من اتخاذ الاجراءات السريعة إلا بعد ذلك بأكثر من شهرين.

ولقد قضت محكمة القضاء الاداري بعدم توافر الخطر الحال في ذلك الوقت، وأنه لم يكن من المستحيل على الإدارة مواجهة الخطر عن طريق القواعد القانونية العادية القائمة بالفعل. وعلى ذلك، فإن حالة الضرورة لا تنطبق على هذه الحالة كما سنرى.

هـ ـ الرقابة القضائية على الاجراءات المتخذة طبقاً للمادة 74

طُعن في القانون رقم 2 لسنة 1977 أمام محكمة أمن الدولة العليا، ودفع الطاعنون بعدم دستورية هذا القرار بقانون الصادر تطبيقاً للمادة 74 من الدستور.

وقد رفضت المحكمة وقف الفصل في الدعوى لكي يلجأ أصحاب الشأن إلى المحكمة الدستورية العليا. وأعلنت في حكمها الصادر في 26/ 12/ 1978 «أن عبارة الوحدة الوطنية لا تعني بالضرورة أن يكون الخطر واقعاً بل تمتد أيضاً لتشمل الخطر المحتمل أو المستقبل... ومع ذلك، فإن الخطر الذي وقع يومي 18، 19 هو خطر جسيم امتد أثره بعد إنقضاء هذين اليومين، ولم يكن فرض حظر التجول ونزول القوات المسلحة إعلاناً عن إنتهاء الخطر وزواله، بل إنما كان ذلك لمواجهة هذا الخطر ومحاصرته والقضاء عليه.. وان الظروف التي كانت قائمة حينئذٍ تقطع باستمرار الخطر الذي يهدد سلامة الوطن حتى تاريخ القاء رئيس الجمهورية لبيانه.

وإلى جانب ذلك، فإن رئيس الجمهورية وهو في موقع يمكنه من تقدير الأمور والحكم عليها، يملك أن يقدر مدى استمرار الخطر وزواله».

وبخصوص مضمون كلمة الاجراءات قالت المحكمة أنه «يستفاد من سياق النص أنها اتخاذ التدابير التي يرى رئيس الجمهورية اتخاذها لمواجهة الخطر الذي يهدد سلامة الوطن. وهي تتسع لتشمل كل ما تراه لازماً بما في ذلك القوانين».

وفي أعقاب التطبيق الثاني للمادة 74 في سبتمبر سنة 1981 وما تلاه من أحداث، ثم الطعن في القرارات التي أصدرها رئيس الجمهورية بمقتضى هذه المادة أمام محكمة القضاء الاداري[1].

وقد رفضت المحكمة الدفع المقدم من الحكومة بعد اختصاصها الذي بنى على أساس خروج القرارات الجمهورية الصادرة من رقابة القضاء لأنها تعد من أعمال السيادة، واعتبرت هذه القرارات في عداد القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري. وانتقلت إلى البحث في مدى توافر شروط تطبيق المادة 74 باعتبارها حالة ضرورة، وانتهت إلى وقف تنفيذ القرارات الجمهورية المطعون فيها.

وقالت المحكمة في أحد أحكامها «إن الضرورة كسب للقرار الإداري لا تقوم إلا بتوافر أركان ثلاثة هي:

1 ـ أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والأمن.

2 ـ أن يكون القرار الصادر هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر.

3 ـ أن يكون القرار لازماً حتماً فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة.

وهذه الأركان جميعها ترجع إلى أصلين مُسلم بهما قانوناً يقضيّان بأن الضرورات تبيح المحظورات، وأن الضرورة تقدر بقدرها».

وبعد أن بينت المحكمة أن الأحداث التي سببت في صدور القرارات المطعون فيها وقعت بالزاوية الحمراء في يونيو سنة 1981، قالت «فإن

---

(1) أصدرت محكمة القضاء الإداري عدة أحكام بشأن هذه الإجراءات، منها الحكم الصادر في الدعوى رقم 3123 لسنة 35 ق بتاريخ 11/ 2/ 1982، والأحكام في الدعاوى رقم 156، 186، 187، لسنة 36 ق بتاريخ 22/ 12/ 1981، والحكم في الدعوى رقم 1657 لسنة 36 ق بتاريخ 29/ 6/ 1982، والحكم في الدعوى رقم 2504 لسنة 36 ق، بتاريخ 16/ 11/ 1982.

القرارات المطعون فيها وقد صدرت في تاريخ لاحق على وقوع الأحداث والسيطرة عليها، تكون قد صدرت في وقت لم تكن فيه الأمور تستلزم صدورها حتى ولو كان رئيس الجمهورية يخشى وقوع أحداث خطيرة وجسيمة في المستقبل حسبما جاء في خطابه المشار إليه، لأن اتخاذ هذه الإجراءات منوط بتوافر خطر حال لا خطر زال أو قد يحدث في المستقبل، وبذلك ينتفي الركن الأول لقيام حالة الضرورة».

وأضافت المحكمة بعد ذلك أن «هذه القرارات المطعون فيها ليست الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر، وكان يكفي لدفعها الإلتجاء إلى القواعد القانونية القائمة المقررة للظروف العادية، ومنها على سبيل المثال أحكام قانون العقوبات الخاصة بحماية أمن الدولة، والقانون رقم 34 لسنة 1972 بشأن حماية الوحدة الوطنية، والقانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الوطنية والسلام الاجتماعي، والقانون رقم 95 لسنة 1980 بشأن حماية القيم من العيب، هذا بالاضافة إلى سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بالشروط المقررة في المادتين 108، 147 من الدستور، وبذلك ينتفي الركن الثاني لقيام حالة الضرورة»[1].

ومما يجدر ذكره أن محكمة القضاء الإداري قضت في حكم آخر في موضوع الاستفتاء الذي نصت عليه المادة 74، وأخذت بالاتجاه الذي نؤيده بالنسبة لأثر الاستفتاء على الاجراءات المتخذة حيث قالت «أنه لا يغير من الطبيعة الإدارية للقرار المطعون فيه، عرضه على الشعب في الاستفتاء على مثل هذا القرار وغيره من الاجراءات التي اتخذت، ولا يعدو أن يكون دوراً سياسياً ليس من شأنه التغيير من طبيعتها القانونية، ومدى مشروعيتها. فإذا كان لها الطبيعة اللائحية قبل الاستفتاء ظلت لها هذه الطبيعة بعده، وإذا كانت قد صدرت مشروعة ظلت بعد الاستفتاء كذلك. أما إذا كانت قد صدرت غير مشروعة ظلت بعد الاستفتاء مشوبة بذات العيوب فلا يطهرها من هذه العيوب موافقة الشعب عليها، ذلك أن الدور السياسي للشعب والذي يمارسه

(1) راجع حكم المحكمة في الدعوى رقم 3123 لسنة 35 ق، الصادر بتاريخ 11 فبراير سنة 1982.

بالاستفتاء ـ لا ينقلب إلى دور تشريعي يؤدي إلى التغيير في طبيعة الأعمال»[1].

و ـ مقارنة المادة 74 بالمادة 16 من الدستور الفرنسي

بعد أن درسنا المادة 74 من الدستور المصري، ومن قبلها المادة 16 من الدستور الفرنسي التي استوحى منها المشرع المصري المادة 74، نقوم بابراز وجوه الاتفاق والتشابه ووجوه الاختلاف بينهما؛

تتفق المادتان في تخويل رئيس الجمهورية الفرنسية سلطة اتخاذ الاجراءات التي تتطلبها الظروف الاستثنائية القائمة، ومنح رئيس الجمهورية المصرية سلطة اتخاذ الاجراءات السريعة لمواجهة الخطر القائم، وذلك دون تحديد ماهية هذه الاجراءات ومداها في الحالتين.

كما تتفقان في قيام رئيس الجمهورية بابلاغ الأمة الفرنسية برسالة، وتوجيه بيان من رئيس الجمهورية إلى الشعب المصري.

ومن ناحية أخرى، يوجد **تشابه** وليس تطابق بين المادتين بالنسبة للسبب الدافع إلى الالتجاء إلى كل منهما. فالمادتان تتشابهان في اشتراط تهديد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية بطريقة جسيمة وحالة ينشأ عنها إنقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية في المادة 16 الفرنسية، وقيام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري في المادة 74 المصرية.

وكما أوضحنا سلفاً، فإن صياغة المادة 16 من الدستور الفرنسي أكثر دقة وتحديداً من المادة 74 من الدستور المصري.

وبخلاف ذلك، فإن المادة 16 الفرنسية تتضمن شروطاً معينة لم تنص عليها المادة 74 المصرية. إذا اشترطت قيام رئيس الجمهورية بالاستشارة الرسمية لكل من الوزير الأول، ورئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ،

---

(1) حكم محكمة القضاء الاداري الصادر بتاريخ 29/ 6/ 1982، في الدعوى رقم 1657 لسنة 36 ق.

والمجلس الدستوري قبل إتخاذ القرار بالالتجاء إلى تطبيق المادة 16.

كما اشتملت المادة 16 على ضمانات محددة تمثل قيوداً على سلطة رئيس الجمهورية في تطبيقها، لم ترد في المادة 74، تتمثل في وجوب كون الاجراءات المتخذة من رئيس الجمهورية بهدف تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في أقصر وقت، من ناحية.

واستشارة المجلس الدستوري بشأن هذه الاجراءات من ناحية ثانية.

وأخيراً، إنعقاد البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية أثناء ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية.

وفي مقابل ذلك، نجد أن المادة 74 من الدستور المصري نصت على استفتاء الشعب على ما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها، بحيث تعتبر هذه المدة هي الحد الأقصى لمدة تطبيق الاجراءات السريعة المنصوص عليها في المادة.

ويمثل هذا التحديد ضابطاً هاماً لسلطة رئيس الجمهورية في الالتجاء إلى المادة 74 لم يرد ما يماثله في المادة 16 من الدستور الفرنسي.

وكنا قد أوضحنا من قبل أن إتخاذ الاجراءات السريعة من جانب رئيس الجمهورية له هدف معين يتضح من سياق نص المادة ذاتها، وهو القضاء على الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية وسلامة الوطن، وإزالة المعوقات التي تعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري.

أما عن **التطبيق العملي للمادتين،** فإن المادة 16 لم تُطبق سوى مرة واحدة في عهد الرئيس ديجول في أبريل سنة 1961 لمجابهة تمرد القوات الفرنسية الموجودة في الجزائر حينذاك.

بينما تم تطبيق المادة 74 مرتين في عهد الرئيس السادات، كانت المرة الأولى منهما في فبراير سنة 1977 لمواجهة المظاهرات التي اندلعت في 18 و19 يناير من تلك السنة. وكانت المرة الثانية في سبتمبر سنة 1981 في أعقاب أحداث الصدام الطائفي في يونيو من نفس العام.

وكما عرضنا من قبل فإن **مجلس الدولة في فرنسا** بسط رقابته على القرارات اللائحية والقرارات الفردية الصادرة بالتطبيق للمادة 16، واستبعد

قرار تطبيق المادة ذاتها، وكذلك ما يصدر من تشريعات تطبيقاً لها من نطاق رقابته.

وقد فعل القضاء الاداري المصري ذات الشيء تقريباً، إذ أخضع القرارات التي أصدرها رئيس الجمهورية سنة 1981 لرقابته، باعتبارها قرارات إدارية عادية لا تدخل في أعمال السيادة، وتصدى لمدى توافر شروط تطبيق المادة 74 ـ باعتبارها حالة ضرورة ـ على هذه القرارات.

ثالثاً: سلطة رئيس الجمهورية في استفتاء الشعب

يمثل الاستفتاء الشعبي الصورة الرئيسية من صورة الديمقراطية شبه المباشرة التي انتشر الأخذ بها في دساتير العصر الحديث، والتي تهدف إلى العودة إلى الشعب من حين لآخر لأخذ رأيه في بعض المسائل الدستورية أو التشريعية أو السياسية[1].

وقد تضمن الدستور المصري الحالي عدة حالات لاجراء الاستفتاء، في عدد من نصوصه، حيث جعل إجراؤه وجوبياً في بعض الحالات وإجبارياً في حالات أخرى.

فكما رأينا، توجب المادة 74 على رئيس الجمهورية إجراء استفتاء على ما اتخذه من إجراءات لمواجهة الخطر خلال ستين يوماً من اتخاذها.

كذلك عرضنا من قبل للمادة 76 الخاصة بوجوب عرض المرشح لرئاسة الجمهورية على المواطنين لاستفتائهم فيه.

وأيضاً ذكرنا المادة 27 سلفاً، التي تجيز لرئيس الجمهورية عرض النزاع بين مجلس الشعب والحكومة على الاستفتاء الشعبي.

وهناك المادة 136 التي تستلزم استفتاء الشعب عندما يرى رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب، بشرط أن يكون ذلك في حالة الضرورة.

---

(1) راجع بشأن أنواع الاستفتاء الشعبي المختلفة؛

- الدكتور ماجد الحلو؛ الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، المرجع السابق ذكره.

- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، المرجع السابق، ص: 211 ـ 212.

كما تمنح المادة 152 رئيس الجمهورية سلطة استفتاء الشعب على المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا.

وتوجد المادة 189 التي توجب عرض التعديل في بعض مواد الدستور على الشعب لاستفتائه في شأنه، بحيث يعتبر نافذاً من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه.

أخيراً، أوجبت المادة 193 أن يُعمل بالدستور الحالي من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء. وقد أجرى الإستفتاء على الدستور في 11 سبتمبر سنة 1971، حيث وافق الشعب عليه، فبدأ العمل بالدستور من هذا التاريخ.

رابعاً: **تعيين نائب لرئيس الجمهورية أو أكثر**

كان دستور سنة 1958 ـ دستور الوحدة ـ هو أول الدساتير التي نصت على منصب نائب رئيس الجمهورية، حيث لم يكن دستور سنة 1956 قد نص على هذا المنصب.

وأكد دستور سنة 1964 وجود هذا المنصب، وجعل لرئيس الجمهورية سلطة تعيين نائب له أو أكثر، يحدد من بينهم نائب أول يحل محله بصفة مؤقتة عند الاستقالة أو العجز الدائم أو الوفاة، أو عند اتهامه بالخيانة العظمى.

وعندما صدر الدستور الحالي سنة 1971، تضمن المادة 139 التي نصت على أن «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم.

وتسري القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية».

ولم يحدد الدستور الشروط الواجب توافرها في الشخص الذي يعين في هذا المنصب.

ولكن بالنظر إلى الفقرة الثانية من المادة السابقة التي قررت سريان القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نوابه، من ناحية.

وما توجبه المادة 140 من الدستور من قيام نائب رئيس الجمهورية بأداء

اليمين الدستورية أمام الرئيس بنفس الصيغة التي يؤديها رئيس الجمهورية، من ناحية أخرى.

وكذلك ما نصت عليه المادتان 82، 85 من الدستور من حلول نائب رئيس الجمهورية محله عند قيام مانع مؤقت يحول بينه وبين مباشرة مهام منصبه.

فإننا نرى أن كل هذه النصوص الدستورية تؤدي بنا إلى القول بضرورة توافر الشروط التي يستلزمها الدستور في رئيس الجمهورية المحددة في المادة 75 منه في نائبه، لأنه «من اللازم أن يتوافر في النائب الشروط الواجب توافرها في الأصيل»[1]، وهذا ما يجمع عليه الفقه الدستوري[2].

وإذا كان ظاهر نص المادة 139 يوحي بأن تعيين نائب أو أكثر مسألة جوازية لرئيس الجمهورية، ففي تقديرنا أنها مسألة وجوبية، أما تعيين أكثر من نائب فهو أمر جوازي للرئيس. ويؤكد ذلك ما نصت عليه المادة 82 من الدستور، من أنه «إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية».

وكذلك ما جاء في المادة 85 من الدستور «. . . ويتولى رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام» وذلك عند اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى.

فهذان النصان يوجبان في رأينا وجود نائب لرئيس الجمهورية، لكي يتولى المهام التي حددها الدستور عندما يتطلب الأمر ذلك[3].

---

(1) الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 102.

(2) راجع؛ ـ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 369.
ـ الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 162.
ـ الدكتور محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص، 241.
ـ الدكتور إبراهيم شيحا، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 253.

(3) يتفق رأي الدكتور علي الباز في هذه المسألة مع ما ذهبنا إليه في المتن، حيث يرى أن عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية يثير إشكالاً ويؤدي إلى فراغ دستوري، وأن وجود نائب للرئيس هو من ضرورات نظام الحكم الذي وضع أسسه دستور سنة 1971.

وهذا ما أكده أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي بقوله «إننا نرى أن وجود نائب لرئيس الجمهورية هو أمر يحتمه الدستور»[1].

ومن جهة أخرى، لم يحدد الدستور اختصاصات معينة يتولاها نائب رئيس الجمهورية بخلاف ما سبق. ولهذا، فإن الأمر متروك لرئيس الجمهورية لكي يسند إلى نائبه ما يراه من اختصاصات أخرى.

أما عن مسؤولية نائب رئيس الجمهورية، فإن المادة 139 أوضحت بجلاء أن قواعد المسؤولية الخاصة بالرئيس تسري على نائبه. وهذا يعني أنه لا يسأل سياسياً أمام مجلس الشعب، ولكنه يسأل جنائياً عما يرتكبه من جرائم.

وأخيراً، فإنه إزاء عدم تحديد المدة التي يتولى فيها نائب الرئيس مهام منصبه، فإن الفقه الدستوري يجمع على أنه يبقى في منصبه طوال مدة بقاء رئيس الجمهورية نفسه[2].

ويؤكد ذلك أن المادة 84 من الدستور لم تجعل نائب الرئيس يتولى الرئاسة مؤقتاً عند خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل، وإنما أسندت ذلك إلى رئيس مجلس الشعب، فإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة.

ونود أن نشير في النهاية إلى أن وجود نائب رئيس الجمهورية أمر

= أنظر بحثه القيم؛ نائب رئيس الدولة، في الأنظمة الدستورية العربية وفي الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقارنة، توزيع دار الجامعات المصرية بالاسكندرية، بدون تاريخ، ص: 370 وما بعدها.

(1) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 368.

(2) أنظر على سبيل المثال:

- الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 164.
- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 366.
- الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 104.
- الدكتور محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 241.
- الدكتور ابراهيم شيحا، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 253.

معروف في النظام الرئاسي، ولكنه لا يوجد في النظام البرلماني. ولهذا، فإن النص على المنصب في الدستور المصري، يعد أحد مظاهر النظام الرئاسي التي أخذ بها المشرع الدستوري المصري.

خامساً: تعيين وإعفاء رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم

نصت المادة 141 من الدستور على أن «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم».

ومن الواضح أن المادة لم تقيد رئيس الجمهورية في ممارسته لهذه السلطة بأي قيد، فهو الذي يعين كل أعضاء الوزارة من رئيس مجلس الوزراء إلى نواب الوزراء، وهو الذي يعفيهم من مناصبهم متى شاء.

وهذا يعني ارتباط جميع أعضاء الحكومة برئيس الجمهورية، بحيث يتعين عليهم أن يقدموا استقالاتهم عند انتهاء مدة رئاسته لأي سبب من الأسباب.

ولم يشترط الدستور فيمن يعين وزيراً أو نائباً لوزير سوى ثلاثة شروط وفقاً للمادة 154 من الدستور؛ أن يكون مصرياً، وأن يكون بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

وبناء على ذلك فإنه من الممكن أن يكون الوزير أو نائب الوزير مصرياً بالميلاد أو مصرياً بالتجنس طالما أنه يتمتع بحقوقه السياسية، وهذا يحدث بعد خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية وفقاً للمادة التاسعة من القانون رقم 26 لسنة 1975 الخاص بالجنسية.

هذا بينما يشترط القانون مرور عشر سنوات على اكتساب الجنسية المصرية لكي ينتخب أو يُعين المصري بالتجنس في عضوية أية هيئة نيابية.

وبذلك يتضح لنا مدى تواضع الشروط التي يتطلبها الدستور فيمن يعين في منصب الوزير، وهو بكل المقاييس منصب خطير، مما يستوجب إعادة النظر في هذه الشروط[1].

---

(1) يتفق رأينا المذكور في المتن مع الرأي الذي أبداه كل من الأستاذ الدكتور سعد عصفور، =

وإذا كان الدستور لا يقيد رئيس الجمهورية في اختياره لمن يشغلون المناصب الوزارية إلا بالشروط الثلاثة السابقة، فإننا نعتقد أن رئيس الجمهورية يكون مقيداً بالأوضاع البرلمانية التي تسفر عنها انتخاب مجلس الشعب.

وبالأحرى، فإنه يتعين على رئيس الجمهورية أن يختار رئيس الوزراء والوزراء من الحزب الفائز بأغلبية مقاعد مجلس الشعب أو ممن يؤيدهم هذا الحزب، وإلا فإن الحكومة لن تستطيع العمل والتعاون مع السلطة التشريعية.

ونفس الشيء عندما يريد رئيس الجمهورية إقالة الوزارة والوزراء، إذ يجب عليه أن يراعي الاعتبارات البرلمانية والحزبية القائمة.

هذا الوضع لم يكن موجوداً عندما وضع الدستور سنة 1971، حيث كان الاتحاد الاشتراكي هو التنظيم السياسي الوحيد في الدولة، إذ تطور الأمر بعد ذلك إلى قيام المنابر ثم إنشاء الأحزاب وفقاً للقانون رقم 40 لسنة 1977، حتى أصبح لدينا الآن تسعة أحزاب تعمل بصفة رسمية في الساحة السياسية.

وإذا كانت الانتخابات السابقة قد أسفرت عن فوز الحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية، فقد يحدث في المستقبل أن يفوز حزب آخر بهذه الأغلبية. وهذا فرض منطقي ومحتمل الحدوث، طالما أننا قد أخذنا بالتعددية الحزبية لتعميق الممارسة الديمقراطية.

وفي هذه الحالة، سيقع التعارض بين الاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية، وبين الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، كما حدث في فرنسا عقب انتخابات سنة 1986 على النحو الذي أوضحناه من قبل.

هذا الوضع - إذا ما حدث - يثير عدة أسئلة هامة؛ كيف ستشكل الوزارة في هذه الحالة؟ وهل سيستطيع رئيس الجمهورية ممارسة سلطته التقديرية في تعيين أعضاء الوزارة؟ وكيف ستكون صورة العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة؟ وكيف سيتم وضع السياسة العامة للدولة في ظل هذا الوضع؟

= والاستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي في هذه المسألة.

راجع:

- الدكتور مصطفى أبو زيد، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 371 - 372.

- الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 107.

في تقديرنا أن الإجابة على هذه الأسئلة التي طرحناها مرهونة بحدوث الافتراض الذي افترضناه على أرض الواقع.

المطلب الثاني

السلطات التشريعية

أعطى الدستور رئيس الجمهورية عدة سلطات في المجال التشريعي، تتمثل في جواز تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب من جهة، ودعوة مجلس الشعب إلى الانعقاد العادي، وإلى اجتماع غير عادي وفضه من جهة ثانية، وحق الإعتراض على القوانين من جهة ثالثة، وإصدار القوانين من جهة رابعة. وأخيراً، إصدار قرارات لها قوة القوانين.

أولاً: تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب

يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من الأعضاء في مجلس الشعب لا يزيد على عشرة، وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة 87 من الدستور.

وهذه السلطة الجوازية لرئيس الجمهورية استحدثها دستور سنة 1964 المؤقت، وأكدها الدستور الحالي.

وقيل في تبرير تعيين هؤلاء الأعضاء من جانب رئيس الجمهورية أنه يسمح بتعيين أصحاب الكفاءة والخبرة الذين ينأون بأنفسهم عن دخول المعركة الانتخابية، وكذلك السماح بتمثيل الاتجاهات التي لم تنجح في دخول مجلس الشعب، أو فازت بعدد من المقاعد يقل كثيراً عن حجمها الحقيقي.

ومع ذلك، فإن هذه الاعتبارات لا تشفع لإيجاد إستثناء على قاعدة تكوين المجلس النيابي بالانتخاب في نظر جانب من الفقه الدستوري. بل إن ذلك يسمح بوجود نفوذ للسلطة التنفيذية على عدد من أعضاء المجلس الذين يكونوا مدينيين بتعيينهم لها، والذين يعملون على إرضائها حتى تقوم باعادة تعيينهم مرة أخرى[1].

(1) راجع بشأن هذه الاعتراضات؛ الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 170.

ثانياً: دعوة مجلس الشعب للانعقاد العادي والدعوة لاجتماع غير عادي وفضهما

يتولى رئيس الجمهورية دعوة مجلس الشعب إلى الانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر، فإذا لم توجه إليه الدعوة يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور. ويجب أن يستمر دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل.

ويقوم رئيس الجمهورية بفض هذه الدورة العادية لمجلس الشعب، ويتعين أن يتم ذلك بعد اعتماد الموازنة العامة للدولة، لأنه لا يجوز فضها قبل هذا الاعتماد (م 101 من الدستور).

كما يحق لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الشعب إلى اجتماع غير عادي، ويجب أن يكون ذلك في حالة الضرورة أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب.

ويعلن رئيس الجمهورية فض هذا الاجتماع غير العادي (م 102 من الدستور).

ثالثاً: حق الاعتراض على القوانين

أعطت المادة 112 من الدستور رئيس الجمهورية حق الإعتراض على القوانين.

كما نصت المادة 113 من الدستور على أنه «إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر.

وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر.

ومن الواضح أن هذه المادة تتحدث عن حق الاعتراض التوقيفي أو النسبي وليس حق الاعتراض المطلق، أي التصديق على القوانين بالتحديد السابق لنا بيانه من قبل.

وهذا هو النهج الذي اتبعته جميع الدساتير المصرية منذ سنة 1923 حتى الدستور الحالي[1].

فطبقاً لنص المادة 113 يملك رئيس الجمهورية حق الاعتراض على أي مشروع من مشروعات القوانين يكون مجلس الشعب قد أقره في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به.

فإذا لم يقم رئيس الجمهورية برد مشروع القانون إلى مجلس الشعب في خلال الميعاد السابق، فإن ذلك يعتبر موافقة ضمنية من رئيس الجمهورية وعليه أن يقوم بإصدار هذا القانون. فإذا قام بإصداره خلال الثلاثين يوماً فإن هذا يعتبر تنازلاً عن استعمال حق الاعتراض من جانبه.

أما إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع القانون في خلال المدة السابقة ورده إلى مجلس الشعب، فإنه يلزم في هذه الحالة موافقة ثلثي أعضاء المجلس لكي يتم إقراره واعتباره قانوناً واجب الإصدار.

رابعاً: إصدار القوانين

يملك رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين وفقاً لنص المادة 112 من الدستور.

كما نصت المادة 188 من الدستور على أن «تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويُعمل بها بعد شهرين من اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر».

يتم إصدار القوانين بعد سنها وإقرارها من مجلس الشعب سواء لم يعترض عليها رئيس الجمهورية أو اعترض عليها وأقرها مجلس الشعب بأغلبية ثلثي الأعضاء.

ويعتبر الاصدار شهادة بميلاد التشريع أي إعلاناً باتمام إجراءات إقراره، وأنه أصبح قانوناً نهائياً. كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية.

وإذا كان الدستور لم يتضمن تحديداً لمدة معنة يتعين أن تصدر فيها القوانين بعد إقرارها بصفة نهائية، فإن الواجب على رئيس الجمهورية ألا يمتنع

(1) الدكتور محسن خليل، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 735.

عن إصدارها، وأن يقوم بذلك في مدة معقولة حتى لا يتأخر تنفيذها[1].

ويحدث ذلك عادة عقب إنتهاء المدة المقررة للاعتراض، إذا لم يقم رئيس الجمهورية باعادة مشروع القانون إلى مجلس الشعب. لأنه إذا أصدره خلال مدة الاعتراض، فإن هذا يدل على تنازله عن استعمال هذا الحق كما أوضحنا.

أما النشر، فهو عملية مادية تعقب الإصدار، ويتعين أن يتم نشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، لكي يعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لنشرها كقاعدة عامة، كما جاء في المادة 188 من الدستور.

خامساً: إصدار قرارات لها قوة القانون

إذا كان الأصل أن السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشعب، فإن رئيس الجمهورية له أن يصدر قرارات تتمتع بقوة القانون في حالتين حددهما الدستور كاستثناء على هذا الأصل العام هما؛ حالة تفويض مجلس الشعب له في إصدار قرارات لها قوة القانون وفقاً للمادة 108 من الدستور، وحالة قيامه بإصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة أثناء غيبة مجلس الشعب طبقاً للمادة 147 من الدستور[2].

أ ـ القرارات بقوانين في حالة التفويض من مجلس الشعب[3]

يستند إصدار هذه القرارات بقوانين إلى نظرية التفويض التشريعي،

---

(1) الدكتور محسن خليل، ذات المرجع السابق، ص: 737.

(2) راجع بخصوص إصدار قرارات لها قوة القانون، الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 174 وما بعدها؛ الدكتور محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 268 وما بعدها؛ الدكتور إبراهيم شيحا النظام الدستوري المصري، ص: 322 وما بعدها.

(3) راجع بشأن التفويض التشريعي، الدكتور محمود محمد حافظ، القرار الإداري، الجزء الأول، معيار القرار الاداري وأنواع القرارات الادارية، دار النهضة العربية بالقاهرة، ص: 278 وما بعدها، الدكتور محمد فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها، دار المعارف، سنة 1978، ص: 261 وما بعدها؛ الدكتور سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص: 247 وما بعدها.

ويطلق الفقه الفرنسي على هذه القرارات إصطلاح المراسيم بقوانين أو الأوامر.

ودرج الفقه الدستوري المصري على إطلاق تسمية اللوائح التفويضية على هذه القرارات بقوانين[1].

وكانت ظاهرة التفويض التشريعي قد انتشرت في فرنسا، وتوتر العمل بها حتى اتسع نطاقها بشكل جعل المشرع الدستوري ينص في دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة على حرمان البرلمان من سلطة إجراء التفويض التشريعي.

بيد أن تقليد إصدار السلطة التنفيذية للمراسم بقوانين عاد من جديد في ظل دستور سنة 1946، مما دعا المشرع الدستوري إلى إباحة التفويض التشريعي في المادة 38 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر سنة 1958.

أما عن تطبيق نظرية التفويض التشريعي في مصر، فقد خلا أول دساتير مصر المستقلة في العهد الملكي - أي دستور سنة 1923 - من أي نص يتعلق بالتفويض التشريعي، ولم يتضمن دستور سنة 1930 حكماً لمسألة إصدار مراسيم لمعالجة بعض المسائل.

وكان أول نص دستوري يمنح الحكومة حق إصدار اللوائح التفويضية هو نص المادة 136 من دستور الجمهورية المصرية الأول الصادر سنة 1956، الذي جاء فيه «لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية، بناء على تفويض من مجلس الأمة، أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التي يقوم عليها».

---

(1) أنظر: الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق؛ ص: 135 وما بعدها؛ الدكتور محسن خليل، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 743 وما بعدها؛ الدكتور سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، طبعة سنة 1976، دار الفكر العربي بالقاهرة؛ ص: 480 وما بعدها؛ الدكتور ماجد الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 398 وما بعدها؛ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المرجع السابق؛ ص 398 وما بعدها.

وبذلك، كانت المادة تشترط ثلاثة شروط لاصدار اللوائح التفويضية؛ أن تصدر القرارات التي لها قوة القانون بناء على تفويض من مجلس الأمة لرئيس الجمهورية في الأحوال الإستثنائية من ناحية، وأن يكون التفويض لمدة محدودة من ناحية ثانية. وأخيراً، أن تُعين الموضوعات التي تصدر بشأنها هذه القرارات، والأسس التي تقوم عليها.

وقد انتقلت صيغة المادة 136 من دستور سنة 1956 إلى المادة 120 من دستور سنة 1964 المؤقت.

وجاءت المادة 108 من دستور جمهورية مصر العربية الحالي متضمنة النص التالي «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون».

ويتضح لنا من النص السابق أنه بخلاف تكراره لضوابط وحدود التفويض التشريعي التي نصت عليها المادة 136 من دستور سنة 1956، فإنه أضاف شرطين جديدين هما؛ ضرورة موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب على تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون من ناحية. ووجوب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض عليه، أو عرضت واعترض المجلس عليها، فإن ما لها من قوة القانون يزول من التاريخ الذي كان يجب عرضها فيه في الحالة الأولى، واعتباراً من تاريخ الرفض في الحالة الثانية.

وقد صدرت عدة قوانين من مجلس الشعب لتفويض رئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين في عدد من المجالات، منها القانون رقم 29 لسنة 1972 بتفويض رئيس الجمهورية في التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسليح، وفي إصدار قرارات لها قوة القانون فيما يتعلق باعتماد التسليح اللازم للقوات المسلحة.

وأيضاً القانون رقم 6 لسنة 1973 بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار

قرارات لها قوة القانون بنقل أية مبالغ في أي باب من أبواب الموازنة العامة للدولة، وفقاً لما تقتضيه الظروف الاستثنائية لمتطلبات وأعباء المعركة.

وفي ظل دستور سنة 1964 قضت المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة، المصري في أحد أحكامها «أن مرد حرص الدستور على هذا الوجه هو ما ينطوي عليه من دقة بالغة، ذلك أن الولاية التشريعية وظيفة عهد بها الدستور إلى مجلس الأمة وفقاً لما تقضي به المادة 47 منه. والأصل أن يمارسها هذا المجلس ولا يتخلى عنها.

وتفويض رئيس الجمهورية في مباشرة الاختصاص بالتشريع هو بمثابة نزول من السلطة التشريعية عن بضعة من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية كي تمارسه بقرارات منها لها قوة القانون.

وهذه القرارات لا تصدر فقط في غيبة مجلس الأمة، كما هو الحال في لوائح الضرورة، بل يجوز صدورها في أثناء انعقاده. وليس في نصوص الدستور ما يوجب عرضها عليه، فهي إذن تتمخض عن إشتراك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية وإحلالها محل السلطة التشريعية فيما هو داخل في اختصاصها، وقد يكون ذلك في الوقت الذي تكون فيه السلطة الأصلية قائمة بوظيفتها، ومن هنا كان وجه الدقة في هذا الأمر. ولذلك حرص الدستور على تقييد التفويض بالقيود التي نصت عليها المادة 120 سالفة الذكر، وعلى مقتضاها يتعين أن يتضمن القانون الصادر بتفويض تحديد مدة له تعود بعدها السلطة كاملة إلى مجلس الأمة، وتعيين موضوعات اللوائح التفويضية وأساسها.

كما يجب ألا يلجأ مجلس الأمة إلى التفويض إلا إذا اقتضت ذلك ظروف استثنائية مبررة»[1].

ب ـ القرارات بقوانين في حالة الضرورة في غيبة مجلس الشعب

يطلق الفقه الدستوري على القرارات بقوانين التي تصدرها السلطة

---

(1) راجع الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بجلسة 29 يونيو سنة 1968، في الدعوى رقم 1054 لسنة 13 القضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، الجزء الأول، ص: 769 ـ 770.

التنفيذية في حالة الضرورة في غيبة المجلس التشريعي لوائح الضرورة[1].

وكنا قد عرضنا من قبل لدراسة نص المادة 41 من دستور سنة 1923، وكذلك نص المادة 41 من دستور سنة 1930 المتعلقان بإصدار هذه اللوائح، وقارنا بينهما.

وقد خصص دستور سنة 1956 المادة 135 منه للنص على لوائح الضرورة، التي يصدرها رئيس الجمهورية فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، وجاءت صيغة المادة 119 من الدستور المؤقت مطابقة لنص المادة 135 من دستور سنة 1956.

أما الدستور الحالي فنص في المادة 147 منه على أنه «إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون.

ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول إجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر».

وقد أتى هذا النص باصطلاح جديد هو «غيبة مجلس الشعب» وهو إصطلاح واسع يشمل الحالات المختلفة التي لا يكون المجلس فيها منعقداً. سواء بين أدوار الانعقاد، أو العطلة البرلمانية، وفترة ما بين الفصلين التشريعيين التي يجري خلالها انتخاب المجلس طبقاً للمادة 92 من الدستور.

وتعتبر من حالات غيبة المجلس فترة وقف جلسات مجلس الشعب وفقاً للمادة 136 من الدستور تمهيداً لاجراء الاستفتاء الشعبي على حله، وكذلك الفترة التي تمر بعد موافقة الشعب على حله وانتخاب المجلس الجديد.

---

(1) يسمى جانب من الفقه اللوائح باسم «اللوائح التشريعية» وكان أول من أسماها بذلك الدكتور السيد صبري في مؤلفه المنشور سنة 1944 تحت هذا العنوان.

وبالرغم من وضوح ودقة المواد الدستورية الخاصة بلوائح الضرورة، فإن معظم الحكومات المصرية لم تحترم الشروط المنصوص عليها في هذه المواد في الدساتير المصرية المتعاقبة منذ دستور سنة 1923 حتى الدستور الحالي لسنة 1971.

إذ تذرعت بوجود ظروف استثنائية تستدعي اصدار هذه اللوائح في غيبة مجلس النواب ثم مجلس الأمة ومجلس الشعب بعد ذلك، رغم عدم توافر هذه الظروف بصفة جدية(1).

المطلب الثالث
السلطات التنفيذية

تتركز هذه السلطات في حق رئيس الجمهورية في دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد ورئاسة جلساته من جهة، وإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها من جهة ثانية. وأخيراً، إصدار اللوائح.

أولاً: دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد ورئاسة جلساته

إذا كان رئيس الجمهورية في النظام البرلماني التقليدي لا يرأس مجلس الوزراء ولا يحضر اجتماعاته إلا بصفة عرضية، بحيث تكون رئاسته له في هذه الحالة رئاسة شرفية أكثر منها رسمية، فإن رئيس الجمهورية في النظام البرلماني المتطور يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد ويرأس اجتماعاته.

وهذا ما أوضحناه بالنسبة لفرنسا، حيث تم تغيير إسم رئيس مجلس الوزراء إلى الوزير الأول.

أما في مصر، فعلى الرغم من الفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس مجلس الوزراء، واحتفاظ رئيس مجلس الوزراء بهذه التسمية ورئاسته لاجتماعات المجلس، فإن رئيس الجمهورية له حق دعوة مجلس

---

(1) على سبيل المثال؛ إصدار المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 1943 بتحديد الدوائر الانتخابية، وإصدار قوانين يوليو الاشتراكية في 25 يوليو سنة 1961. وإصدار القرارات بقوانين رقم 21 و22 و23 لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب، وتحديد الدوائر الانتخابية، وكان ذلك في فترة حل مجلس الشعب للمرة الأولى في ظل دستور سنة 1971.

الوزراء إلى الانعقاد، وله أن يحضر جلساته كلما شاء، وفي هذه الحالة تكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء (م 142 من الدستور).

ثانياً: إنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها

كانت المادة 44 من دستور سنة 1923 التي عرضنا لها سلفاً، تنص على حق الملك في ترتيب المصالح العامة، وانتقلت صيغتها إلى المادة 137 من دستور سنة 1956، والمادة 54 من دستور سنة 1958، وأيضاً المادة 121 من دستور سنة 1964، حيث منحت هذه النصوص رئيس الجمهورية سلطة إصدار القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة والإشراف عليها.

وكما رأينا آنفاً، فإن فقه القانون العام في مصر إختلف حول ما إذا كان اصطلاح الترتيب يشمل الإنشاء والتنظيم معاً أم يقتصر على التنظيم فقط[1].

ومع ذلك، سار العمل بعد الثورة على شمول اصطلاح الترتيب للإنشاء والتنظيم معاً، دون إشتراط إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون.

وعندما صدر الدستور الحالي سنة 1971 حسم الخلاف، حيث جاء في المادة 146 من هذا الدستور بصيغة واضحة في الموضوع، إذ نصت على أن «يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة»[2].

وهذه القرارات الخاصة بإنشاء وتنظيم المرافق العامة هي التي تعرف باسم اللوائح التنظيمية.

ثالثاً: اصدار اللوائح

تتولى السلطة التنفيذية إصدار اللوائح الإدارية لتنظيم العمل في عدد من

---

(1) راجع ما سبق عن سلطات رئيس الدولة في عهد النظام الملكي المصري، في الباب الأول من هذا البحث.

(2) بشأن المقصود بتنظيم المرافق العامة راجع، مؤلفنا في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف بالاسكندرية سنة 1991، ص 407.

المجالات الهامة، إذ أن اللائحة كالقانون تتضمن قواعد عامة مجردة.

ونظراً لأن السلطة التشريعية هي التي تتولى التشريع، وأن إصدار اللوائح يتم عن طريق السلطة التنفيذية ـ وهي أعمال تشريعية من الناحية الموضوعية ـ فإن هذه اللوائح تعتبر تشريعات فرعية لصدورها عن سلطة أخرى غير السلطة المختصة أصلاً بالتشريع.

وتتنوع اللوائح إلى خمسة أنواع رئيسية: اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط، واللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة.

ولأننا عالجنا اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة عند دراسة سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، كما عرضنا اللوائح التنظيمية من خلال عرض سلطة رئيس الجمهورية في إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة. وبذلك لا يتبقى إلا نوعين من هذه اللوائح: اللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط، نعرض لهما فيما يلي:

أ ـ اللوائح التنفيذية

بالنظر إلى أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ القوانين في الدولة، فإنها تقوم بإصدار هذه اللوائح بقصد تسهيل مهمة تنفيذ هذه القوانين، وتفصيل ما قد يوجد فيها من إجمال، وبيان كيفية تطبيقها.

وقد نصت المادة 144 من الدستور على أن «يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه».

وبذلك يكون رئيس الجمهورية هو الذي يملك سلطة إصدار هذه اللوائح بشرط ألا تتضمن تعديلاً للقوانين أو تعطيلاً لها، أو إعفاء من تنفيذها. وليس لأحد غيره أن يضطلع بمهمة وضع هذه اللوائح إلا إذا كان مفوضاً منه، أو بناء على نص في القانون ذاته.

ب ـ لوائح الضبط

تتضمن لوائح الضبط قواعد عامة لتقييد النشاط الفردي حفاظاً على

النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، مثل لوائح المرور ومراقبة المحال العامة.

وتتخذ لوائح الضبط عدة مظاهر في تقييدها للنشاط الفردي، منها حظر ممارسة نشاط معين، واشتراط الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط، واخطار السلطة العامة مقدماً، أو تنظيم النشاط الفردي نفسه.

وكما رأينا من قبل فإن دستور سنة 1923 لم يكن يتضمن نصاً خاصاً بلوائح الضبط، ومع ذلك فقد كانت السلطة التنفيذية تقوم بإصدارها.

ولكن دستور سنة 1956، ومن بعده دستور سنة 1964، منحا رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضبط وتفويض غيره في إصدارها.

بيد أن الدستور الحالي جعل هذه السلطة بيد رئيس الجمهورية وحده، ولم ينص على جواز التفويض في إصدارها.

ونظراً لطبيعة هذه اللوائح وتقييدها لممارسة الأفراد للحريات العامة فإنه يتعين عدم التوسع في إصدارها، باعتبارها سلطة استثنائية ترد على الأصل العام الذي يوجب عدم وضع قيود على الحريات العامة للمواطنين إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية[1].

المطلب الرابع
السلطات السياسية والحربية

تتضمن هذه الطائفة من السلطات تعيين وعزل الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية من جهة، وإبرام المعاهدات من جهة ثانية. وأخيراً، قيادة القوات المسلحة وإعلان الحرب.

أولاً: تعيين وعزل الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية

كانت المادة 49 من دستور سنة 1923 تنص على أن الملك يعين الممثلين السياسيين ويعزلهم من مناصبهم وفقاً لما يعرضه عليه وزير الخارجية كما أوضحنا سلفاً.

---

(1) أنظر في ذلك؛ الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 128.

وكان ذلك يتوافق مع النظام البرلماني في صورته الأصلية أو التقليدية، من ضرورة إشتراك الوزير المختص - وهو وزير الخارجية هنا - في السلطات التي يتولاها الملك، بحيث لا ينفرد بممارستها، لأن الوزارة هي المسؤولة في نهاية الأمر أمام البرلمان.

ولكن دستور سنة 1971 الحالي لم ينص على ذلك، وجعل رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة تعيين الممثلين السياسيين وعزلهم في المادة 143 منه، كما يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.

ويمثل انفراد رئيس الجمهورية بهذه السلطة أحد الأمثلة على التوسع الكبير في السلطات الممنوحة له من الدستور.

ثانياً: إبرام المعاهدات

يضطلع رئيس الجمهورية بمهمة إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى طبقاً للمادة 151 من الدستور.

وقد فرقت المادة بين طائفتين من المعاهدات، تشمل الطائفة الأولى معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة. هذه الطائفة من المعاهدات يجب أن يوافق مجلس الشعب عليها.

أما بقية المعاهدات فإن رئيس الجمهورية يتولى إبرامها، ثم يقوم بإبلاغها إلى مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها، ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

وكان دستور سنة 1923 يأخذ بنفس التفرقة في المادة 46 التي عرضنا لها من قبل، إلا أنه كان يضيف إلى أنواع المعاهدات التي لا تكون نافذة إلا بعد موافقة البرلمان عليها المعاهدات التي يترتب عليها مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة.

كما كان نص المادة 46 يتضمن فقرة لم يرد لها مقابل في المادة 151، وهي أنه لا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية.

وبذلك يكون من الواضح أن صياغة المادة 46 من دستور سنة 1923 أفضل وأدق من صياغة المادة 151 من دستور سنة 1971 الحالي[1].

ثالثاً: قيادة القوات المسلحة وإعلان الحرب

نصت المادة 150 من الدستور على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب.

كما يرأس رئيس الجمهورية مجلس الدفاع الوطني المنصوص عليه في المادة 182 من الدستور، الذي يختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامته، ويتولى القانون بيان اختصاصاته الأخرى.

المطلب الخامس
حق العفو

أوضحنا من قبل الفارق بين العفو البسيط الذي ينصب على العقوبة، والعفو الشامل الذي يتناول الجريمة ذاتها.

وقد نصت المادة 149 من الدستور على حق رئيس الجمهورية في العفو عن العقوبة أو تخفيفها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون. وتضمن قانون العقوبات تنظيماً لحق العفو بما يحقق ما تضمنته المادة 149 من الدستور، ويتفق مع أحكامها في التفرقة بين العفو عن العقوبة، والعفو عن الجريمة، إذ نصت المادة 47 عقوبات على أن العفو عن العقوبة المحكوم بها يقتضي إسقاطها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها مقررة قانوناً.

وأوضحت المادة 76 عقوبات أن العفو الشامل يمنع أو يوقف السير في إجراءات الدعوى أو يمحو حكم الإدانة.

المطلب السادس
إعلان حالة الطوارئ

سنعرض بإيجاز للنصوص الدستورية الخاصة بحالة الطوارئ من جهة،

---

(1) يتفق رأينا المذكور في المتن مع رأي الدكتور سعد عصفور في مؤلفه السابق ذكره، النظام الدستوري المصري، ص: 147.

ولأحكام قانون الطوارئ من جهة أخرى، وأخيراً، لتطبيقات حالة الطوارئ.

أولاً: النصوص الدستورية الخاصة بحالة الطوارئ

إستخدم المشرع الدستوري المصري إصطلاح حالة الطوارئ بدلاً من اصطلاح الأحكام العرفية الذي كان متعارفاً عليه، وذلك ابتداء من دستور سنة 1956 الذي جاء في المادة 144 منه «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون. ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له ليقرر ما يراه في شأنه، فإن كان مجلس الأمة منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له.

وبمقارنة هذا النص بنص المادة 45 من دستور سنة 1923 السابق دراسته، نجد أنه يتميز باشتراطه وجوب عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس الأمة في خلال خمسة عشر يوماً من إعلانها من ناحية، وعدم النص على جواز وقف العمل بنصوص الدستور أثناء قيام حالة الطوارئ، من ناحية أخرى.

بيد أن المادة 126 من دستور سنة 1964 المؤقت تراجعت عن الميزة الأولى التي تضمنتها المادة 144 من دستور سنة 1956، إذ أنها أطالت المدة التي يجب من خلالها عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس الأمة إلى الثلاثين يوماً التالية لهذا الإعلان، بعد أن كانت خمسة عشر يوماً فقط. وهذا يؤدي إلى تأخير قيام المجلس بممارسة رقابته على إعلان حالة الطوارئ والسلطات التي يكون الحاكم العسكري العام قد استخدمها بالتطبيق لأحكام قانون الطوارئ.

وفيما يتعلق بالدستور الحالي لجمهورية مصر العربية فقد نصت المادة 148 من الدستور على أن «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة يوماً التالية ليقر ما يراه بشأنه.

فإذا كان مجلس الشعب منحلاً عرض الأمر على المجلس الجديد في أول إجتماع له.

وفي جميع الأحوال يكون اعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب.

وقد جاءت المادة بحكم جديد لم يُنص عليه في الدساتير المصرية السابقة، ويتمثل في إشتراط أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة في جميع الأحوال.

ومما لا ريب فيه أن هذا الشرط يمثل ضمانة هامة لعدم سريان قوانين الطوارئ إلى فترة زمنية غير معلومة، وان تركت لرئيس الجمهورية حرية تجديد الفترة التي يراها للعمل بقانون الطوارئ.

ثانياً: أحكام قانون الطوارئ

ينظم حالة الطوارئ في الوقت الحاضر القانون رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ، المعدل بالقانون رقم 60 لسنة 168 والقانون رقم 37 لسنة 1972.

وقد حل هذا القانون محل القانون رقم 533 لسنة 1954 الخاص بالأحكام العرفية، والذي كان قد ألغى القانون الأول للأحكام العرفية رقم 15 لسنة 1923 الذي عرضنا له من قبل.

إذ نصت المادة الأولى من القانون رقم 162 لسنة 1958 المعدل على أنه «يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر، سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء».

وأوضحت المادة الثانية أن إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها يكون بقرار من رئيس الجمهورية ويجب أن يتضمن هذا القرار بيان الحالة التي أعلنت بسببها وتحديد المنطقة التي تشملها، وتاريخ بدء سريانها.

ويجب عرض قرار اعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض القرار على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وإذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه، أو عرض ولم يقره المجلس

اعتبرت حالة الطوارئ منتهية. ولا يجوز مد المدة التي يحددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا بموافقة مجلس الشعب، وتعتبر حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا لم تتم هذه الموافقة قبل نهاية المدة.

وبذلك تكون هذه التعديلات التي تمت للمادة الثانية من قانون الطوارئ بالقانون رقم 37 لسنة 1972، قد أجريت ليتفق نصر هذه المادة مع نص المادة 148 من الدستور.

وقد بينت المادة الثالثة من قانون الطوارئ المعدلة سنة 1972 السلطات والتدابير التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يتخذها للمحافظة على الأمن والنظام العام.

وأوجبت المادة الثالثة مكرر المعدلة سنة 1972 أن يُبلغ فوراً كل من يقبض عليه أو يعتقل وفقاً للمادة السابقة بأسباب القبض عليه أو إعتقاله، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع والاستعانة بمحام. ويُعامل المعتقل معاملة المحبوس احتياطياً.

وللمعتقل ولكل ذي شأن أن يتظلم من القبض أو الاعتقال إذا انقضى ثلاثون يوماً من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه.

ويكون التظلم بطلب يقدم بدون رسوم إلى محكمة أمن دولة عليا تشكل وفقاً لأحكام القانون.

وتفصل المحكمة في التظلم بقرار يسبب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم التظلم، وذلك بعد سماع أقوال المقبوض عليه أو المعتقل وإلا تعين الافراج عنه فوراً.

ويكون قرار المحكمة بالافراج نافذاً ما لم يعترض عليه رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره. فإذا اعترض على قرار الإفراج أحيل الاعتراض إلى دائرة أخرى من تاريخ الإحالة، وإلا وجب الافراج عن المعتقل فوراً. ويكون قرار المحكمة في هذه الحالة نافذاً.

وفي جميع الأحوال يكون لمن رفض تظلمه الحق في أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضى ثلاثون يوماً من تاريخ رفض التظلم.

ووفقاً للمادة الرابعة من القانون فإن قوات الأمن والقوات المسلحة تتولى تنفيذ الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه.

وطبقاً للمادة الخامسة فإن الجزاء على مخالفة الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه هو المنصوص عليه في تلك الأوامر على ألا تزيد هذه العقوبة على الاشغال الشاقة المؤقتة ولا على غرامة قدرها أربعة آلاف جنيه.

ونصت المادة السادسة على أنه «يجوز القبض في الحال على المخالفين للأوامر التي تصدر طبقاً لأحكام هذا القانون والجرائم المحددة في هذه الأوامر.

ويكون للمقبوض عليه أن يتظلم من أمر الحبس لمحكمة أمن الدولة المختصة، على أن يفصل في تظلمه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التظلم، وإلا تعين الافراج عن المحبوس فوراً.

وللمحكمة المختصة سواء عند نظر التظلم أو أثناء نظر الدعوى أن تصدر قراراً بالإفراج المؤقت عن المتهم ويكون قرار المحكمة نافذاً ما لم يعترض عليه رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، وكانت التهمة المنسوبة إلى المتهم من جرائم أمن الدولة الداخلي أو الخارجي.

وإذا اعترض على قرار الافراج في هذه الحالة أحيل الاعتراض إلى دائرة أخرى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتراض، على أن يفصل فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة وإلا تعين الافراج عن المتهم فوراً. ويكون قرار المحكمة في هذه الحالة نافذاً.

وفي جميع الأحوال يكون لمن رفض تظلمه أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضى ثلاثون يوماً من تاريخ رفض التظلم.

وتجعل المادة السابعة مهمة الفصل في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه لمحاكم أمن الدولة الجزئية والعليا.

وتجيز المادة التاسعة من القانون لرئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه أن

. حيل إلى محاكم أمن الدولة الجرائم التي يعاقب عليها القانون العام.

وبناء على ما تقدم ذكره من أحكام لقانون الطوارئ، فإن القيادة تصبح للسلطة العسكرية، ويكون لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة خاصة في القبض والاعتقال.

ولقد توسع القانون في الحالات التي يجوز إعلان حالة الطوارئ بسببها، وأضاف حالة التهديد بوقوع حرب أو حدوث كوارث عامة أو إنتشار وباء مما ينتج عنها تعرض الأمن أو النظام العام للخطر.

كما مد القانون في الأجل الذي يجب عرض قرارات رئيس الجمهورية خلاله على مجلس الشعب وجعلها خمسة عشر يوماً بعدما كانت أسبوعاً واحداً في قوانين الأحكام العرفية السابقة.

ومع ذلك فقد تميز هذا القانون عن القوانين السابقة بأنه أباح لكل من يصدر قرار بالقبض عليه أو اعتقاله أن يتظلم من هذا القرار أمام محكمة أمن دولة عليا. غير أنه قيد تقديم هذا التظلم بانقضاء شهر من تاريخ صدور الأمر بالاعتقال.

وفي النهاية، نجد أن المادة 12 من القانون نصت على عدم جواز الطعن بأي وجه من الوجوه في الأحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة، ولا تكون هذه الأحكام نهائية إلا بعد التصديق عليها من رئيس الجمهورية.

ثالثاً: تطبيقات حالة الطوارئ

أعلنت الأحكام العرفية لأول مرة في مصر سنة 1939 عند قيام الحرب العالمية الثانية، وطبق القانون رقم 15 لسنة 1923 للمرة الأولى في سبتمبر سنة 1939.

ورفعت الأحكام العرفية بعد انتهاء الحرب ابتداء من السابع من اكتوبر سنة 1945 بعد ست سنوات من بداية تطبيقها، بناء على المرسوم الصادر في الرابع من اكتوبر.

وأعلنت الأحكام العرفية للمرة الثانية في مايو سنة 1848 بسبب دخول الجيش المصري حرب فلسطين، وتم رفعها بالقانون رقم 50 الصادر في 29 أبريل سنة 1950.

وكانت المرة الثالثة لاعلان الأحكام العرفية في 26 يناير سنة 1952 لمواجهة الحالة التي نتجت عن حريق القاهرة في ذلك اليوم، واستمر تطبيقها أكثر من أربعة أعوام، إذ رفعت في 20 يونيو سنة 1956.

ولكن العمل بهذه الأحكام عاد للمرة الرابعة بعد إعلان حالة الطوارئ في أول نوفمبر سنة 1956 بعد وقوع العدوان الثلاثي، وكان ذلك بالقرار الجمهوري رقم 329، ودام العمل بقانون الطوارئ أكثر من سبع سنوات إلى أن انتهى العمل به في 24 من مارس سنة 1964.

وعند نشوب حرب الخامس من يونيو سنة 1967 أعلنت حالة الطوارئ للمرة الخامسة، التي استمر تطبيقها هذه المرة ما يقرب من ثلاثة عشر عاماً، حيث أنها لم تنته إلا بعد توقيع اتفاقية السلام مع إسرائيل بالقرار رقم 207 لسنة 1980.

بيد أن حالة الطوارئ ما لبثت أن عادت من جديد للمرة السادسة بعد اغتيال رئيس الجمهورية السابق في السادس من أكتوبر سنة 1981.

وكانت الحكومة قد أعلنت عن عزمها على إنهاء حالة الطوارئ بعد إنقضاء مدة السنة التي وافق مجلس الشعب على تطبيقها خلالها، إلا أنها طلبت من المجلس مد العمل بالقانون مرة أخرى في سبتمبر سنة 1982 وحصلت على موافقة المجلس.

ودأبت الحكومة بعد ذلك على طلب تمديد العمل بقانون الطوارئ من مجلس الشعب منذ ذلك التاريخ حتى يومنا هذا، بل انها طلبت العمل به لمدة ثلاث سنوات سنة 1988، ثم طلبت العمل به مرة أخرى في مايو سنة 1991.

وهكذا، فإن مصر خضعت للأحكام العرفية وقانون الطوارئ في الفترة ما بين سنة 1923 وسنة 1994 ـ أي مدة 71 سنة ـ لمدة زمنية تقرب من 45 سنة كاملة!!

الفرع الثاني

السلطات المشتركة لرئيس الجمهورية مع الحكومة

تتمثل السلطات المشتركة بين رئيس الجمهورية والوزارة في وضع السياسة العامة للدولة الإشراف على تنفيذها من جهة، وتعيين الموظفين

المدنيين والعسكريين وعزلهم من جهة ثانية. وكذلك، حق اقتراح القوانين.

أولاً: وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها

تنص المادة 138 من الدستور على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور».

وبذلك، فإن رئيس الجمهورية يشترك مع مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها دون أن يكون له حق الانفراد بذلك.

كما رددت المادة 156 من الدستور في الفقرة (أ) منها ذات المبدأ، بنصها على أن ممارسة مجلس الوزراء لاختصاصاته يكون بالاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.

ثانياً: تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم

ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين بعض كبار موظفي الدولة وفقاً لنص المادة 143 من الدستور التي جاء فيها أن رئيس الجمهورية يعين الموظفين المدنيين والعسكريين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون.

بينما يتولى رئيس مجلس الوزراء تعيين فئات أخرى من كبار الموظفين وفقاً للقانون.

ثالثاً: إقتراح القوانين

تعطي المادة 109 من الدستور رئيس الجمهورية الحق في إقتراح القوانين، كما تنص المادة 156 في الفقرة (د) على قيام مجلس الوزراء بإعداد مشروعات القوانين والقرارات.

وبناء على ذلك، فإن رئيس الجمهورية لا يمارس هذا الحق بصفة منفردة، وإنما يشترك معه مجلس الوزراء عن طريق وضع مشروعات هذه القوانين.

الفصل الثالث

مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور

أوضحنا سلفاً أن رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي غير مسؤول سياسياً ـ سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية ـ بينما يكون غير مسؤول كذلك من الناحيتين الجنائية والمدنية لو كان ملكاً، بخلاف رئيس الجمهورية الذي يسأل عما يرتكب من جرائم جنائية، وما قد يسببه من أضرار مدنية من جراء قيامه بأعمال وظيفته الرئاسية.

ولا يشكل هذا الإنعدام للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني التقليدي مشكلة، لأنه مغطى بحقيقة عدم القدرة على التصرف كقاعدة عامة، من ناحية.

كما يتحمل الوزراء المسؤولية أمام البرلمان، من ناحية أخرى، بحيث يغطون ما قد يصدر عن رئيس الجمهورية من أعمال، بواسطة التوقيع الوزاري المجاور(1).

هذا الوضع الذي ساد في النظام البرلماني التقليدي هل يبقى كما هو دون تغيير في النظام البرلماني المتطور رغم ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات واسعة وهامة كما عرضنا من قبل؟

وبعبارة أخرى، هل يظل رئيس الجمهورية غير مسؤول إذا خول سلطات شخصية هامة استقلالاً عن الوزراء المسؤولين في إطار الشروط المعتادة للنظام البرلماني؟

---

(1)
- E. Gordon; La resp. du chef de l'Etat, op. cit. p: 206.
- G. Burdeau; Dr. const. et inst. pol. op. cit. p: 527.

طرح الفقه الدستوري هذا التساؤل، وأجاب عليه بأنه توجد عدة دساتير حديثة إختارت نظاماً يتوافق مع ما يتطلبه المنطق الديمقراطي. إذ أنها لم تتضمن حلولاً وهمية مستوحاة من تصورات عتيقة لا تساير التطور» وإنما تضمنت مسؤولية سياسية حقيقية لرئيس الدولة(1).

كان الدستور الألماني الصادر سنة 1919 ـ دستور ڤيمر ـ هو أبرز هذه الدساتير، حيث قرر في المادة 43 أنه يمكن عزل رئيس الرايخ بواسطة الاستفتاء الشعبي، بناء على طلب مجلس النواب، ويعتبر رفض الشعب لهذا الطلب مساوياً لاعادة انتخاب الرئيس من جديد، وسبباً في حل المجلس النيابي(2).

وقد قررت المادة 53 من الدستور مسؤولية رئيس الدولة عن الجرائم المقترفة عند ممارسته لوظائفه. وأعلنت المادة 59 مسؤولية الرئيس عن انتهاك الدستور أو أي قانون من قوانين الرايخ.

كذلك، قرر دستور النمسا الصادر سنة 1920 مسؤولية رئيس الدولة سواء عن الجرائم الرئاسية الناتجة عن مباشرة سلطاته، أو جرائم القانون العام التي يُدان فيها الرئيس عند ارتكابها، مثل أي مواطن عادي(3).

كما أباح دستور أسبانيا الصادر سنة 1931 عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة ولايته، خاصة في حالة التصويت على ذلك من مجلس النواب، وذلك في المواد 81، 86 من هذا الدستور(4).

وكنا قد عرضنا بشيء من التفصيل لسلطات رئيس الجمهورية في كل من فرنسا ومصر، ورأينا مدى إتساع السلطات التي يمارسها الرئيس في كل منهما، مما يجعلنا نطرح السؤال التالي الآن، ما هي مسؤولية رئيس الجمهورية في كل من فرنسا ومصر في مقابل تلك السلطات الواسعة؟

سنقوم بالاجابة على هذا التساؤل ـ بمشيئة الله ـ في المبحثين التاليين:

---

(1) Jean Petot; Faut-il Réviser la Constitution de 1958, R.D.P. 1985, p. 1504.

(2) Jean Petot; Idem. p. 1504.

(3) E. Gordon; La resp. du chef de l'Etat, op. cit. p.p.: 215 et, S.

(4) Jean Petot; Faut-il Réviser la Constitution de 1958, op. cit. p. 1504.

المبحث الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية في فرنسا.

المبحث الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية في مصر.

المبحث الأول

مسؤولية رئيس الجمهورية في فرنسا

درجت الدساتير الفرنسية السابقة على دستور سنة 1958 على تقرير عدم مسؤولية رئيس الدولة، باستثناء دستور سنة 1852، الذي نص في المادة الخامسة منه على المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام الشعب.

وبالرغم من ذلك، تقررت مسؤولية عدة رؤساء للجمهورية في فرنسا بطريق غير مباشر، مما أجبرهم على الاستقالة من مناصبهم في عهد الجمهورية الفرنسية الثالثة، كما سنرى في الفصل القادم.

وإذا كان واضعو دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة سنة 1875، والجمهورية الرابعة سنة 1946، منطقيون مع أنفسهم عندما قرروا عدم مسؤولية رئيس الجمهورية في نظام برلماني تقليدي طبقاً للمبدأ القائل بأنه لا توجد مسؤولية بدون سلطة Il n'existe pas de résponsabilité sans pouvoir فكيف نظم دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة هذه المسألة مع تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الكبيرة التي بيناها سلفاً؟

قرر دستور الجمهورية الخامسة الحالي الصادر سنة 1958 مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية في المادة 68 منه، التي نصت في فقرتها الأولى على أن «لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى»[1].

وبذلك تكون القاعدة العامة هي عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، وتمثل حالة إتهامه بالخيانة العظمى الاستثناء على هذه القاعدة.

وبناء على ذلك، سوف ندرس نطاق عدم مسؤولية رئيس الجمهورية من

---

(1) ونصها بالفرنسية كما يلي:

«Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison».

جهة، ونبحث في مسؤوليته في حالة اتهامه بالخيانة العظمى من جهة ثانية.

وأخيراً، نعرض للأساس القانوني الذي تقوم عليه مسؤولية رئيس الجمهورية. وذلك، في المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: نطاق عدم مسؤولية رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى.

المطلب الثالث: الأساس القانوني للمسؤولية.

المطلب الأول
نطاق عدم مسؤولية رئيس الجمهورية

يُغطي انعدام المسؤولية الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية عند مباشرته لمهام وظيفته وفقاً للفقرة الأولى من المادة 68 من الدستور.

ويمتد نطاق عدم المسؤولية ليشمل النواحي المدنية والجنائية والسياسية على النحو التالي:

أولاً: عدم المسؤولية المدنية

لم يقم أي دستور من الدساتير الفرنسية بتحديد المسؤولية المدنية لرئيس الجمهورية، إذ أنه لا يمكن اعتبار رئيس الجمهورية كأنه موظف بسيط، نظراً لصفته التمثيلية[1].

ويعني إنعدام المسؤولية المدنية L'irresponsabilité لرئيس الجمهورية أنه لا يسأل عن التعويض عن أية أضرار تحدث بسبب أخطاء ناتجة عن قيامه بالنشاط الخاص بأعمال وظيفته[2].

إذ أن الدولة تكون هي المسؤولة عن هذه الأضرار وفقاً للشروط المحددة بواسطة القانون والقضاء[3].

---

(1) M. Bélanger; Contribution à l'étude de la responsabilité du chef de l'Etat, R.D.P. op. cit. p: 1266.

(2) G. Vedel; Manuel élémentaire de dr. const. op. cit. p: 430.

(3) Dmitri-Georges Lavroff; Le système politique française, la Ve république, 1975, p.p.: 426.

ثانياً: عدم المسؤولية الجنائية

«يقصد بعدم المسؤولية الجنائية L'irresponsabilité penale لرئيس الجمهورية أنه لا يقاضى بسبب الجنايات أو الجنح التي تقع بسبب أعمال وظيفته[1].

وينتج عن ذلك أنه لا يمكن تتبعه أو إدانته أمام المحاكم الجنائية العادية[2].

ويستثنى من ذلك ـ كما ذكرنا ـ حالة إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى على النحو الذي سنعرض له في المطلب الثاني.

ولهذا، فإن المسؤولية الجنائية الكاملة لرئيس الجمهورية تبدو وهمية ilussoire في نظر الأستاذ Bélanger لأن تمثيله للأمة يجعل هناك تردداً في إتهام الرئيس الأعلى للدولة[3].

ثالثاً: عدم المسؤولية السياسية

ينتج انعدام المسؤولية السياسية L'irresponsabilité politique لرئيس الجمهورية من طبيعة النظام المؤسس بواسطة الدستور. إذ أنه لا يوجد أي إجراء دستوري يحرك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لإجباره على الإستقالة[4].

فالقاعدة التقليدية في هذا الصدد، أنه من الناحية القانونية البحتة لا يستطيع البرلمان أو الشعب إرغام رئيس الجمهورية لكي يستقيل. حيث أنه منذ سنة 1873 وحتى اليوم يتم انتخاب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات كاملة، ويمكن تجديد انتخابه إلى ما لا نهاية في الوقت الحاضر[5].

ولهذا، فإنه لا يمكن إسقاط رئيس الجمهورية بواسطة تصويت يجري في البرلمان.

---

(1) G. Vedel; Manuel élémentaire de dr. const. op. cit. p: 430.

(2) D.G. Lavroff; Le système politique français, La Ve république, op .cit., p: 426.

(3) M. Bélanger; Contribution à l'étude de resp. du chef de l'Etat, R.D.P., op. cit. p: 1267.

(4) D. G. Lavroff; le systéme politique français, La Ve république, op .cit., p: 427.

(5) M. H. Fabre; princ. rép. de dr. const. op. cit. p: 430.

وينتج عن هذا المبدأ بصفة حتمية أنه يجب على رئيسي المجلسين النيابيين - أي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ - أن يعترضا على كل مناقشة تثار حول شخص رئيس الدولة.

إذ أنه من الممكن إنتقاد سياسة الوزارة، دون التي لرئيس الجمهورية، لأنه - بالتحديد - لا يجب الإرتكاز على شيء يخصه[1].

المطلب الثاني
إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى

أوضحنا أن رئيس الجمهورية في فرنسا غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها لمباشرة مهامه كقاعدة عامة، باستثناء حالة الخيانة العظمى كما حدد نص المادة 68 من الدستور.

ويعبر العميد جورج ڤيدل عن ذلك بأن جميع مظاهر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية تتوقف في حالة الخيانة العظمى. وبناء على ذلك، فإنه يرى أن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أقل بصفة مطلقة من تلك المقررة لأعضاء البرلمان التي تغطي جميع أعمال الوظيفة، وتستبعد احتمال الاتهام الجنائي أياً كان[2].

فماذا تعني الخيانة العظمى؟ هل هي جريمة جنائية؟ أم جريمة سياسية؟ أم أنها ذات طبيعة مختلطة؟

وما هي إجراءات إتهام رئيس الجمهورية الفرنسية بها ومحاكمته عنها؟ وهل هناك عقوبة محددة توقع عند ثبوت إرتكابها من جانب رئيس الجمهورية المتهم؟

لكي نجيب على هذه الأسئلة، سنعرض للتعريفات التي طرحها الفقه الدستوري الفرنسي للخيانة العظمى من أجل تحديد مضمونها وطبيعتها من جهة، وإجراءات الإتهام والمحاكمة من جهة ثانية. وأخيراً، عقوبة الخيانة العظمى.

---

(1) G. Vedel; Manuel élémentaire de dr. const. op. cit. p: 430.

(2) G. Vedel; Idem, pp: 430- 431.

أولاً: مضمون وطبيعة الخيانة العظمى

لم يحدد المشرع الدستوري الفرنسي مفهوم الخيانة العظمى، سواء في الدستور الحالي أو في الدساتير السابقة، باستثناء دستور سنة 1848.

ولهذا، قدمت مشروعات قانونية لتحديد مضمون وحالات ارتكاب الخيانة العظمى في بداية عهد الجمهورية الفرنسية الثالثة، من ناحية. وقام الفقه الدستوري بطرح تعريفات عديدة لبيان مضمون وطبيعة الخيانة العظمى، من ناحية أخرى.

أ ـ المشروعات القانونية لتحديد مضمون الخيانة العظمى

نصت معظم الدساتير الفرنسية على الخيانة العظمى، ولكن المشرع الدستوري الفرنسي لم يتعرض للتحديد القانوني لها في جميع هذه الدساتير باستثناء دستور الجمهورية الثانية الصادر سنة 1848، الذي أضفى عليها صفة الجريمة.

إذ قررت المادة 68 من هذا الدستور قيام المسؤولية بسبب جميع أعمال الحكومة والادارة التي تنطبق عليها الشروط المحددة بواسطة قانون، أو الجريمة الخاصة بالخيانة العظمى، كحل الجمعية الوطنية، أو تأجيلها، وكل ما يعوق ممارسة عملها النيابي[1].

وكانت مسألة التحديد القانوني للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية تمثل صعوبة كبيرة في فرنسا. ومع ذلك، قدم مشروعان لتحديد هذه المسؤولية في السنوات الأولى من عمر الجمهورية الثالثة.

إذ نص مشروع الدستور المؤقت المقدم بواسطة Duc Albert de Broglie في مايو سنة 1874 على أنه «لا تثور مسؤولية رئيس الجمهورية إلا في حالة الخيانة العظمى أو الشروع في الاغتصاب أو الاختلاس».

أما المشروع الثاني، فهو مشروع بقانون تم تقديمه سنة 1878 من السيد Pascal Duprat، متضمناً خمس حالات للخيانة العظمى من جانب رئيس الدولة كالآتي:

---

(1) Patrick Auvret; La résponsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République, R.D.P. Janvier-Fevrier 1988, pp: 85- 86.

1 - إذا قام رئيس الجمهورية بعرقلة ممارسة السلطة التشريعية لعملها بوسائل غير مشروعة، مثل الحل غير المشروع للبرلمان، أو إثارة الفتنة ضده.

2 - حالة إدانة رئيس الجمهورية بارتكاب جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات ضد أمن الدولة.

3 - إذا أعلن الحرب دون موافقة مجلسي البرلمان.

4 - حالة إدخاله قوات أجنبية، أو المساعدة في إدخالها إلى إقليم الجمهورية.

5 - إذا ما أدين رئيس الجمهورية بأعمال أو تحركات من شأنها وقف أو إلغاء الدستور[1].

ب - الإتجاهات والآراء الفقهية في تحديد مضمون وطبيعة الخيانة العظمى

ذهب العميد ليون ديجي L.Duguit إلى أن الدستور لم يعرف الخيانة العظمى، (يقصد دستور سنة 1875 الذي كان مطبقاً في ذلك الوقت) ولم يحدد عقوبة للخيانة العظمى. ويترتب على ذلك عدم ادخال مخالفة معينة تحت هذا الوصف، من ناحية، وعدم استطاعة مجلس الشيوخ توقيع أية عقوبة من ناحية أخرى[2].

هذا، في حين يرى العميد جورج ڤيدل G. Vedel أن الخيانة العظمى في حد ذاتها ليست جريمة جنائية، لأن قانون العقوبات عرف الخيانة ولم يعرف الخيانة العظمى. فالخيانة العظمى هي إهمال شديد للالتزامات الوظيفية، وانتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية.

ولذلك، فإنه يتعين على الجمعية الوطنية التي توجه الاتهام، والمحكمة

(1) E. Gordon; La Résponsabilité du chef de l'Etat, op. cit. p: 214.

M. Bélanger; contribution a l'étude de la responsabilité du chef de l'Etat, R.D.P. op. cit. p: 1286.

(2) L. Duguit; Traité de droit constitutionnel, I- IV. Paris 1924, p: 810.

العليا التي تتولى المحاكمة أن تقدران أولاً ما إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى رئيس الجمهورية تكون خيانة عظمى أم لا.

ويخلص العميد ڤيدل إلى أن الخيانة العظمى فكرة ذات طابع سياسي، لم تعرف قانوناً(1).

أما الأستاذ ميشيل هنري فابر M.H.Faber فيقول أن الفقه يتفق بصفة عامة على أن الخيانة العظمى تتضمن كل انتهاك خطير من جانب رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية. ويرى أن المسؤولية الناتجة عنها ليست قانونية صرفة، وإنما هي مسؤولية مختلطة سياسية جنائية Politicopénale.

ولهذا، فإنها تبقى - بالتأكيد - مجرد تهديد يُلوح به ضد رئيس الجمهورية، ولكنه لم يُستخدم أبداً، ولهذا فإن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ليست فعلية(2).

ويُذكر الأستاذ مارسيل بريلو M.Prélot بحقيقة عدم تعريف قانون العقوبات للخيانة العظمى من ناحية، وأن إجراء المحاكمة يخص مجلسي البرلمان والقضاة حسبما يرون، من ناحية أخرى.

ولذلك، فإن الخيانة العظمى يمكن إثارتها في حالة وقوع خلاف خطير بين البرلمان ورئيس الجمهورية(3).

ويرى الأستاذ جاك كادار J.Cadart أنه لا أحد يعرف ما هي الخيانة العظمى، لأنه لم يُعط أي تعريف لها، ويتعين على القضاة أن يضعوا لها تعريفاً لمحاكمة الرئيس.

ولهذا، فإن هذا النظام محل نزاع مثل جميع أشكال القضاء السياسي.

ويبين الأستاذ كادار أن إجراءات الخيانة العظمى هي الطريق الذي يسمح باتهام رئيس الجمهورية بتجاوز حدود المادة 16 من الدستور(4).

---

(1) G. Vedel; Man. élement de dr. const. op. cit. p: 431.

(2) M.H. Fabre; princ. Rep. de dr. const. op. cit. p: 385.

(3) M. Prélot; Inst. pol. et, dr. const. op. cit. p: 658.

(4) J. Cadart; Inst. pol. et dr. const. op. cit., p: 809.

· بينما يقول الأستاذ جون جيكل J.Gicquel أن الخيانة العظمى تقوم كجريمة ذات طابع سياسي ومحتوى متغير لم تُعرَّف من الدستور.

ويرى أنه يمكن تحليلها في مظهرين أساسين؛ إهمال جسيم manquement grave من الرئيس في أداء واجباته الملقاة على عاتقه الموضحة في المادة الخامسة من الدستور، من ناحية، وحالة حدوث انتهاك صارخ Violation manifeste للدستور، من ناحية أخرى(1).

ويعبر الاستاذ ديمتري جورج لافروف D.G.Lavroff عن اعتقاده بأن الادانة بالخيانة العظمى ذات طابع سياسي caractère politique مؤكد، نظراً لأن تنظيم المحاكمة وتوجيه الإتهام بواسطة البرلمان لم يتم تنظيمهما وفقاً لقانون العقوبات.

وهذا يسمح بامكانية الاستعمال السياسي لهذه الإجراءات في حالة الخلاف الخطير ومعارضة رئيس الجمهورية من جانب البرلمان.

ويرى أن الخيانة العظمى المنصوص عليها في الدستور تشبه في عدد من النقاط نظام الاتهام L'impeachment الموجود في دستور الولايات المتحدة الامريكية الذي يطبق - كما هو معروف - على رئيس غير مسؤول كذلك لأسباب سياسية(2).

ويُرجع الأستاذ باتريك أوفريه P.Auvret عدم تعريف المادة 68 من الدستور للخيانة العظمى إلى استحالة التنبؤ مقدماً بالعمل الذي يرتكبه رئيس الجمهورية ويكون ذو خطورة كافية للإطاحة بمبدأ عدم مسؤوليته(3)

ويقول في موضع آخر أن المسؤولية السياسية للرئيس تتعلق بمواقفه في إستعمال حقوقه وليس في خيانة واجباته. فقد يكون السبب جنائي، أو معنوي، أو سياسي صرف، ولكنه يهدف إلى غاية معينة، فالغاية المستهدفة هي التي يعتد بها في تكييف المسؤولية(4).

---

(1) J. Gicquel; Dr. Const et, Inst. pol. op. cit. p: 649.

(2) D. G. Lavroff; le système politique français, la Ve république, op. cit., p: 427.

(3) Patrick Auvret; La résponsabilité du chef de l'Etat sous la Ve république, R.D.P. op. cit., p: 86.

(4) P. Auvret; Idem, p: 104.

وأخيراً يؤكد الأستاذ أنيتد مورو A.Moreau على وضوح الطابع المختلط، السياسي - الجنائي لمسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسية الاستثنائية، من خلال إجراءات الاتهام والمحاكمة[1].

وهكذا، يتضح لنا من العرض السابق لآراء فقهاء القانون الدستوري في فرنسا، أنه نظراً لعدم تعريف الخيانة العظمى في الدستور أو في قانون العقوبات، فقد حاول الفقهاء تحديد مضمونها، الذي يتلخص في الإهمال الشديد في أداء التزامات الرئيس وواجباته الدستورية، أو خرقه لأحكام الدستور.

كما يتبين لنا أن الاتجاه الفقهي الراجح يؤكد على غلبة الطبيعة السياسية على جريمة الخيانة العظمى، بالنظر إلى عـ.م وضع تعريف لها من المشرع الدستوري أو المشرع العادي من ناحية، وطبيعة إجراءات الإتهام والمحاكمة من ناحية أخرى.

ثانياً: إجراءات الاتهام والمحاكمة

يوجد في كل النظم السياسية هيئة معينة تتولى محاكمة الحكام، أي رئيس الدولة والوزراء حينما يقترفون جرائم غير عادية ضد أمن الدولة وسلامتها.

ولقد حرصت فرنسا على تنظيم الهيئة التي تتولى محاكمة رئيس الدولة في دساتيرها المتعددة.

إذ كان مجلس النواب هو الذي يتولى النظر في الاتهام الموجه إلى رئيس الجمهورية في دستور الجمهورية الثانية سنة 1848.

ونظم دستور الجمهورية الثالثة إتهام الرئيس ومحاكمته بطريقة مختلفة، إذ جعل مجلس النواب يوجه الاتهام، في حين يتحول مجلس الشيوخ إلى محكمة قضائية لمحاكمة رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 12 من القانون الدستوري الصادر في 16 يوليو سنة 1875.

(1) Antide Moreau; La Hautre Trahison du Président de la Republique sous la Ve République, R.D.P (4- 6) 1987, pp: 1546 et, S.

غير أن دستور سنة 1946 لم يتبع النهج السابق، إذ كانت لجنة التحقيق المشكلة من النائب العام هي التي تقوم بتكييف ما نسب إلى رئيس الجمهورية من وقائع ـ بعد إتهام الجمعية الوطنية له ـ تمهيداً لمحاكمته عن ارتكابها أمام المحكمة العليا[1].

أما الدستور الفرنسي الحالي الصادر سنة 1958، فإنه جعل اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى عن طريق مجلسي البرلمان ـ الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ـ بواسطة قرار يصدر بالتصويت العلني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم هذين المجلسين.

ويتبين لنا مما سبق أن مجلس الشيوخ الذي كان يحاكم رئيس الجمهورية في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة سنة 1975 تم استبعاده تماماً في دستور الجمهورية الرابعة سنة 1946، ثم أصبح يشارك الجمعية الوطنية في توجيه الاتهام في دستور الجمهورية الخامسة الحالي.

ويعلق الأستاذ مورو A.Moreau على ذلك بأن مصير أعلى شخصية في الدولة يصبح بين يدي البرلمان بشكل تام، الذي يتولى إجراءات الاتهام والمحاكمة. ويرى أنه من الواضح أن ضرورة اشتراك مجلس الشيوخ جعل الاجراءات أكثر صعوبة، كما أراد واضعو الدستور[2].

وبيّن الأستاذ مورو أن توجيه الإتهام ضد رئيس الجمهورية يتطلب اجتماع خمسة شروط. إذ أنه من البديهي أن يكون البرلمان مجتمعاً، سواء بقوة القانون، أو في دورة انعقاد عادية أو غير عادية، وهذا هو الشرط الأول.

بينما يتطلب الشرط الثاني أن يكون توجيه الاتهام محترماً للشكل الخاص بحماية حقوق الدفاع الموضوعة بواسطة لائحة كل مجلس من مجلسي البرلمان.

أما الشروط الثلاثة الباقية فتتعلق بالتصويت. إذ يتعين أن يتم التصويت بأسلوب مماثل في وقت واحد في المجلسين من ناحية، وأن يصدر القرار

(1) Antide Moreau; La Haute Trahison du Président de la République sous la Ve République, R.D.P. op. cit. P: 1551.

(2) Antide Moreau; Idem, p: 1551 et, S.

بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين من ناحية ثانية. وأخيراً، أن يتم هذا التصويت بصورة علنية.

أما محاكمة رئيس الجمهورية المتهم بالخيانة العظمى فإنها تتم أمام المحكمة القضائية العليا La Haute cour de justice كما نصت المادة 68 من الدستور الحالي.

وقد بينت المادة 67 من الدستور أن المحكمة القضائية العليا تتكون من أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من بين أعضائهما، بعدد متساو لكل منهما بعد كل تجديد عام أو جزئي للمجلسين، وتتولى المحكمة انتخاب رئيسها من بين أعضائها.

ويحدد قانون أساسي تكوين المحكمة العليا وقواعد عملها، وكذلك الاجراءات التي تتبع أمامها.

ومن الجلي أن تشكيل المحكمة القضائية العليا على النحو السابق هو تكوين سياسي يجعلها تندرج في القضاء السياسي Juridiction Politique[1].

إذ يقوم أعضاء كل مجلس من مجلسي البرلمان بانتخاب إثني عشر قاضياً أصلياً، وستة قضاة إحتياطيين من بين أعضاء كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، فيصبح عدد قضاة المحكمة الأصليين 24 قاضياً أصلياً و12 احتياطياً.

وبذلك يختلف دستور سنة 1958 عن دستور سنة 1946 السابق الذي كان مجلس الشيوخ مستبعداً تماماً في ظله من إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى، ولم يكن جميع القضاة الذين يتولون محاكمة الرئيس من النواب، بل كان بعضهم من شخصيات غير نيابية[2].

وهكذا، يكون جميع أعضاء المحكمة القضائية العليا وفقاً للدستور الحالي سياسيون في الحقيقة، رغم قيامهم بحلف اليمين، وإقرار الحق في ردهم.

وتظل المحكمة القضائية العليا محكمة سياسية مع اتباعها لبعض قواعد

---

(1) J. Gicquel; Dr. Const et, Inst. Pol. op. cit. p: 649.

(2) A. Moreau; La Haute Trahison du Président de la République. op. cit. p: 1556.

الاجراءات العادية، التي تتضمن ضمانات لصالح الرئيس المتهم[1].

ويبدي الأستاذ مورو ملاحظات هامة على سير المحاكمة والحكم الذي تصدره المحكمة، حيث يرى أنه في ظل الاعتبارات السابقة يصعب القول بوجود مبادئ قانون العقوبات الأساسية، كافتراض البراءة، وحيدة القضاة، إذ أن الحكم ببراءة رئيس الجمهورية المتهم مما هو منسوب إليه يشكل خطورة على الذين وجهوا إليه الاتهام بالخيانة العظمى!

كما أن الحكم الذي يصدر بعد المحاكمة لن يكون مسبباً، ولا يوجد - بطبيعة الحال - طريق للطعن في هذا الحكم بالاستئناف أو النقض[2].

ثالثاً: عقوبة الخيانة العظمى

لم يحدد دستور الجمهورية الثالثة الصادر سنة 1975 عقوبة معينة للخيانة العظمى، ولهذا فإن العميد ديجي أوضح أنه يترتب على ذلك عدم إدخال مخالفة معينة تحت هذا الوصف، وعجز مجلس الشيوخ عن توقيع أية عقوبة في هذه الحالة[3].

وكانت المحكمة العليا التي تتولى محاكمة رئيس الجمهورية في ظل دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 تتقيد بتطبيق واحدة من العقوبات المنصوص عليها في حالة الخيانة العظمى. ولكن قانون العقوبات لم يعرف الخيانة العظمى، وإن عرف الخيانة على حد قول العميد فيدل الذي ذكرناه سلفاً[4].

أما في ظل دستور الجمهورية الخامسة الحالي، فإن الفقه الدستوري الفرنسي يُجمع على أن المحكمة القضائية العليا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تكييف الوقائع المنسوبة إلى رئيس الجمهورية في الاتهام من ناحية، وفي تقدير العقوبة المناسبة للتوقيع على الرئيس المتهم من ناحية أخرى[5].

---

(1) A. Moreau; Idem, p: 1559.

(2) A. Moreau; Idem, p: 1560.

(3) L. Duguit; Traité de dr. const. I.IV. op. cit. p: 810.

(4) G. Vedel; Man. èlem. de dr. const. op. cit. p: 431.

(5) A. Moreau; La Haute Trahison du Président de la République sous la Ve République, op. cit. p: 1578.

ولهذا، يرى الأستاذ بيلانجيه أن العقوبات التي يمكن توقيعها على رئيس الدولة تثير مشاكل سياسية أكثر منها جنائية.

كما يرى أنه في الامكان تحديد ثلاثة أنواع من العقوبات المحتملة؛ يتمثل الأول منها في العزل، أي الإسقاط دون محاكمة جنائية.

ويتبدى النوع الثاني من العقوبات في العزل بعد المحاكمة الجنائية. وهذا هو جوهر نظام الاتهام L'empeachment الذي هو إجراء جنائي صرف، ولكنه يتحرك بواسطة إتهام سياسي.

وأخيراً، يأتي الجزاء السياسي الخالص، وهو ذو درجات متنوعة.

إذ يوجد الحل السلمي غير العنيف المؤسس على حق الشكوى، والتذمر الذي قد يؤدي إلى الإسقاط.

ولكن الحل الجذري المبني على العنف، يتجسد في الثورة[1].

المطلب الثالث

الأساس القانوني للمسؤولية

رأينا كيف أن رئيس الجمهورية في فرنسا لا يسأل عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، ما عدا حالة الخيانة العظمى على التفصيل الذي أوضحناه.

وفي نطاق محاولات الفقه الفرنسي للاحاطة بالجرائم التي يمكن ارتكابها بواسطة رئيس الدولة قام الأستاذ بيلانجيه M.Bélanger بتصنيف هذه الجرائم المحتملة في مجموعتين رئيسيتين؛ مجموعة الجرائم التي يمكن إرتكابها خارج وظائفه من جهة، ومجموعة الجرائم التي يمكن ارتكابها أثناء ممارسة وظائفه من جهة أخرى.

أما المجموعة الأولى فإنها تتفرع إلى ثلاثة أنواع من الجرائم، جرائم سياسية صرفة infraction purment politiques تمثل النوع الأول، وتتشعب بدورها إلى شعبتين؛ جرائم خارجية كتلك المتصلة باستقلال الوطن أو سلامة

(1) M. Bélanger; Contribution a l'étude de la responsabilité du chef de l'Etat, R.D.P. op. cit. p: 1286.

أراضيه، أو العلاقات الدولية. وأخرى داخلية، مثل الجرائم المتعلقة بالعلاقة بين السلطات العامة، أو الحريات العامة.

ويتجلى النوع الثاني في الجرائم المختلطة infractions mixtes التي تتضمن جرائم القانون العام التي ترتكب لهدف سياسي، مثل إغتيالٌ أحد الخصوم بقصد القضاء على حزب سياسي.

وأخيراً، يتجسد النوع الثالث في الجرائم المرتبطة infractions connexes وهي من جرائم القانون العام أيضاً، ولكنها ترتكب أثناء أحداث سياسة دون أن يكون لها علاقة بهذه الأحداث. كأن يكون رئيس الدولة على رأس عصابة من أنصاره الذين يستغلون حالة الاضطراب لتنظيم عملية نهب للممتلكات الخاصة.

وفيما يتعلق بالمجموعة الثانية الخاصة بالجرائم التي يمكن أن يرتكبها الرئيس أثناء ممارسته لوظائفه، فإن المسؤولية الجنائية يمكنها أن تتضمن بطريقة عامة جميع الأعمال الحكومية[1].

أما عن الأساس القانوني الذي تُبنى عليه المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، فإن الفقه الدستوري الفرنسي حدد أساسين لهذه المسؤولية؛ يقوم الأساس الأول على فكرة الخطأ، ويُبنى الثاني على التبعة.

أولاً: المسؤولية بسبب الخطأ

تتبدى المسؤولية بسبب الخطأ La résponsabilité pour faute عند ارتكاب خطأ جسيم، مثل الخيانة العظمى.

وفي هذا الشأن ذهب رأي إلى وجود فرضين في نطاق دستور سنة 1958؛ يتمثل الأول منهما في الإلتجاء إلى الاستفتاء بقصد إلغاء الدستور. ويظهر الثاني عند تأجيل الاستفتاء على قانون تم اعتماده من مجلسي البرلمان.

كما يضاف إلى ذلك استعمال السلطات المنصوص عليها في المادة 16 عند عدم توافر شروط تطبيق الظروف الاستثنائية.

---

(1) M. Bélanger; contribution a l'étude de la résponsabilité du chef de l'Etat, R.D.P. op. cit. p: 1287.

كذلك، فإن المسؤولية بسبب الخطأ تتعلق بفكرة عدم الدستورية(1).

ولقد ثارت مناقشة حامية في فرنسا سنة 1962 حول لجوء الجنرال ديجول إلى المادة 11 من الدستور لاجراء الاستفتاء على التعديل الدستوري المتعلق بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية بدلاً من المادة 89 من الدستور الخاصة بإجراء الاستفتاء على مشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، أو إقرار اتفاق بين مجموعة الدول الفرنسية، أو التصديق على معاهدة يكون من شأنها التأثير على سير المنظمات(2).

ومع ذلك، فإن مسؤولية رئيس الدولة لا تثار في هذا المجال إلا بشكل غير مباشر، لأن البرلمان لا يملك إلا مساءلة الحكومة.

وهذا ما حدث بالضبط عندما وافقت الجمعية الوطنية في الخامس من أكتوبر سنة 1962 على إقتراح بتوجيه اللوم إلى حكومة جورج بومبيدو G.Pompidou في حين كانت سياسة الرئيس ديجول هي المقصودة.

ثانياً: المسؤولية لأجل التبعة

تتعلق المسؤولية لأجل التبعة La résponsabilité pour risque بالخطأ السياسي L'erreur politique الذي يرتكبه الرئيس أثناء ممارسة وظائفه(3).

وبداءة فإن هذه المسؤولية تتصل بالخطأ المادي لقرار يكون خاصاً بالخيارات الاقتصادية والعسكرية.

فقد اعتبر البعض المرسوم الرئاسي الصادر في الثالث من مارس سنة 1963 والخاص بالقوة الضاربة لفرنسا مشوباً بخطأ سياسي.

كما أن الخطأ قد يتصل بمدى ملاءمة توقيت إصدار القرارات.

وهذا ما حدث بالنسبة للاستفتاء الذي تم إجراؤه في أبريل سنة 1969، بتوجيه من الجنرال ديجول، وأدت نتيجته إلى تقديم استقالته(4).

---

(1) M. Bélanger; Idem, p: 1284.

(2) راجع ما سبق بشأن السلطات الخاصة برئيس الجمهورية الفرنسية.

(3) M. Bélanger; contribution à l'étude de la résponsabilité du chef de l'Etat, R.D.P. op. cit. p: 1287.

(4) راجع ما سبق بشأن سلطة رئيس الجمهورية الفرنسية في إجراء الإستفتاء.

وهكذا يكون إرتكاب الرئيس لجريمة أو لخطأ سياسي على النحو السابق، مدعاة لتحريك المسؤولية الرئاسية السياسية. كما أن المسؤولية الجنائية تمثل - في الواقع - الأساس القانوني لتحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

وهذه المسؤولية ذات طبيعة سياسية - وإن كانت جنائية بالتخصيص - تتحقق بسبب حدوث خرق للمشروعية في وقت محدد[1].

المبحث الثاني
مسؤولية رئيس الجمهورية في مصر

لم ينص دستور سنة 1956 على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية، ولكنه نظم مسؤوليته الجنائية في المادة 130 التي نصت على أن «يكون إتهام رئيس الجمهورية بناء على إقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الأمة على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

ويقف عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام. ويتولى رئيس مجلس الأمة الرياسة مؤقتاً.

وتكون محاكمته أمام محكمة خاصة ينظمها القانون.

وإذا حكم بإدانته أعفى من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى.

وكان المشرع العادي قد أصدر القانون رقم 247 لسنة 1956 لتنظيم محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء[2].

ولقد سلك دستور سنة 1964 المؤقت ذات المسلك بعدم النص على

---

(1) M. Bélanger; Idem, p: 1285.

(2) منشور بالوقائع المصرية في 14 يونية سنة 1956 - العدد رقم 47 تابع. ونلاحظ أن هذا القانون لم يصدر في ظل دستور سنة 1956. إذ أنه صدر بعد إعلان دستور سنة 1956 في 16 يناير، ولكن قبل أن يبدأ سريانه، حيث بدأ هذا السريان بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء الذي تم إجراؤه في 23 يونية سنة 1956.

ولهذا، فإن ديباجة القانون لم تؤسس على دستور سنة 1956، وإنما على الاعلان الدستوري الصادر في العاشر من فبراير سنة 1953.

المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، مع النص على مسؤوليته الجنائية في المادة 112 منه.

ولم يختلف مضمون المادة 112 عن المادة 130 من دستور سنة 1956 إلا في ناحيتين؛ الاكتفاء بصدور الاتهام بأغلبية أعضاء مجلس الأمة، بينما كان دستور سنة 1956 يشترط موافقة ثلثي أعضاء المجلس من ناحية.

وتتمثل الناحية الثانية للإختلاف في جعل دستور سنة 1964 النائب الأول لرئيس الجمهورية يتولى الرئاسة بصفة مؤقتة عند وقف الرئيس عن عمله لاتهامه بالخيانة العظمى، في حين كان دستور سنة 1956 يحل رئيس مجلس الأمة محل الرئيس في هذه الحالة.

ولم يكن منصب نائب رئيس الجمهورية منصوصاً عليه في دستور سنة 1956، إذ كان دستور الجمهورية العربية لسنة 1958 هو أول دستور ينص على هذا المنصب كما أوضحنا من قبل[1].

وقد ظل القانون رقم 247 لسنة 1956 ساري المفعول، نظراً لعدم إصدار قانون جديد لمحاكمة رئيس الجمهورية بعد صدور دستور سنة 1964.

ولم يخالف دستور سنة 1971 الحالي ذات النهج السابق، حيث أنه لم يتضمن نصاً خاصاً بتنظيم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، ولكنه نظم مسؤوليته الجنائية في المادة 85 منه كما سنرى.

وبناء على ذلك، سوف ندرس مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية من جهة، ومسؤوليته الجنائية من جهة أخرى، وذلك في المطلبين التاليين.

المطلب الأول
المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

رغم ما تضمنه دستور سنة 1971 من الفصل بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الوزراء، وإطلاق تسمية رئيس مجلس

(1) راجع ما سبق عن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين نائب له أو أكثر. ومما يجدر ذكره أن المشرع أصدر قانوناً لمحاكمة الوزراء في ظل دستور سنة 1958، هو القانون رقم 79 لسنة 1958.

الوزراء المستخدمة في النظام البرلماني، بعد أن كان دستور سنة 1964 يطلق عليه لقب رئيس الوزراء فقط. وكذلك، تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الشعب.

فقد حدث أن تم الجمع بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الوزراء ثلاث مرات منذ صدور دستور سنة 1971 حتى الآن، مما أثار التساؤل في الفقه الدستوري عن مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية في حالة الاكتفاء بمنصبه الأصلي - أي رئاسة الجمهورية - من جهة، ومسؤوليته السياسية في حالة الجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء من جهة أخرى.

أولاً: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في حالة الاكتفاء برئاسة الجمهورية

لم يتضمن دستور سنة 1971 نصاً ينظم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فكان من المنطقي أن يستدل الفقه الدستوري المصري من ذلك أن الدستور لم يقرر مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية، لأن هذه المسؤولية لا تتقرر إلا بنص[1].

ويترتب على ذلك عدم جواز مساءلة رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب، بحيث لا يستطيع أعضاء المجلس توجيه أية أسئلة أو إستجوابات عما يقوم به من أعمال، وكذلك ليس بمقدور مجلس الشعب أن يتصدى لسحب الثقة منه.

---

(1) راجع في ذلك؛

- الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور سنة 1971، المرجع السابق، ص 86.
- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 365.
- الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 165.
- الدكتور محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 242.
- الدكتور إبراهيم شيحا، النظام الدستوري المصري، المرجع سالف الذكر، ص: 336.

ولما كان رئيس الجمهورية في مصر يتمتع بسلطات واسعة ومتنوعة كما شرحنا سلفاً، فإن انعدام مسؤوليته السياسية على هذا النحو يحدث خللاً خطيراً في التوازن بين سلطته ومسؤوليته، مما يدفعنا إلى البحث عن كيفية إقامة التوازن بينهما كما سنبين فيما بعد.

ثانياً: مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية في حالة الجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء

تم الجمع بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الوزراء ثلاث مرات منذ صدور الدستور الحالي في 11 سبتمبر سنة 1971 حتى الآن.

حدثت المرة الأولى في 27 مارس سنة 1973 عندما تولى الرئيس السابق المرحوم / محمد أنور السادات رئاسة مجلس الوزراء بجوار منصبه الأصلي كرئيس للجمهورية، واستمر هذا الوضع حتى 25 أبريل سنة 1974. وأعاد تشكيل الوزارة تحت رئاسته في ذات التاريخ السابق حتى سبتمبر من نفس العام، عندما كلف الدكتور عبد العزيز حجازي بتشكيل الوزارة في 25 سبتمبر سنة 1974.

وكانت المرة الثانية في 14 مايو سنة 1980 عندما تولى الرئيس السادات رئاسة مجلس الوزراء بجوار مهام منصب رئيس الجمهورية حتى السادس من أكتوبر سنة 1981 عندما أغتيل وسط العرض العسكري المقام احتفالاً بانتصار السادس من أكتوبر سنة 1973.

أما المرة الثالثة والأخيرة، فقد تمت في عهد الرئيس الحالي / محمد حسني مبارك، الذي رأس مجلس الوزراء يوم اغتيال الرئيس السابق حتى أصبح رئيساً للجمهورية بعد الاستفتاء الذي أجري يوم 14 من أكتوبر سنة 1980، فتولى رئاسة مجلس الوزراء بالاضافة إلى رئاسة الجمهورية حتى الثالث من يناير سنة 1982، عندما عهد إلى المرحوم فؤاد محيي الدين بتأليف الوزارة.

وسوف نقوم بالقاء الضوء على الجمع بين منصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في سنة 1973 من جهة، وفي سنة 1980 من جهة أخرى، ثم نعرض في النهاية وجهة نظرنا في المسألة.

أ ـ الجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء سنة 1973

عندما قرر الرئيس السادات تولي رئاسة مجلس الوزراء بجوار منصبه كرئيس للجمهورية في مارس سنة 1973، طلب تشكيل لجنة لوضع ضوابط المعاملة الدستورية أمام مجلس الشعب[1].

فقامت اللجنة بوضع تقريرها في هذا الموضوع، الذي يتلخص في أن دستور سنة 1971 لم ينظم السلطة التنفيذية بالطريقة التي تنظم بها في النظم البرلمانية رغم أخذه بفكرة الثنائية. إذ أنه لم يجعل من رئيس الجمهورية مجرد سلطة إسمية أو رمزية كما تفعل النظم البرلمانية التي تستلزم لنفاذ قرارات رئيس الدولة أن يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون.

فقد جعل دستور سنة 1971 من رئيس الدولة سلطة فعلية عليا تمارس اختصاصات حقيقية لا رمزية وفقاً للمادة 137 من الدستور، ويشارك في أعمال مجلس الوزراء مشاركة إيجابية بناءة لا مجرد موافقة أو تصديق، كما جاء في المادة 138 من الدستور. وتدعهما المادة 141 من الدستور التي تعطي رئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء.

كما عزز الدستور اختصاصات مجلس الوزراء على حساب اختصاصات رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة 156 من الدستور. واستخدمت المادة 153 عبارة رئيس مجلس الوزراء ولم تستخدم عبارة رئيس الوزراء التي كانت تستخدمها المادة 131 من دستور سنة 1964.

وجعل الدستور سلطة وضع السياسة العامة لمجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، وبذلك تنحصر اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الإشراف على أعمال الحكومة ورئاسة جلسات مجلس الوزراء التي لا يحضرها رئيس الجمهورية.

---

(1) كان ذلك في الاجتماع المشترك للجنة المركزية والهيئة البرلمانية للاتحاد الإشتراكي بتاريخ 26/ 3/ 1973، وتم تشكيل لجنة خماسية من أعضاء المؤتمر المشترك من الأساتذة الدكتور مصطفى أبو زيد، والدكتورة عائشة راتب، والدكتور السيد علي السيد، والدكتور جمال العطيفي، والدكتور جابر جاد عبد الرحمن.

وقد انتهى التقرير إلى أنه ليس هناك ما يمنع من الناحية الدستورية من تولي رئيس الجمهورية ـ بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية ـ رئاسة مجلس الوزراء. وأنه لا يمكن مساءلته سياسياً أمام المجلس النيابي، لأن صفة رئيس الدولة تجب صفته كرئيس لمجلس الوزراء من ناحية. وأنه يستمد ثقته من الشعب كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشعب، من ناحية أخرى.

ولذلك، لا يمكن إعمال الجزء الخاص بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء التي يتضمنها مواد الدستور، ويسأل عنها الوزراء مسؤولية فردية وتضامنية أمام مجلس الوزراء.

وبذلك يظل مجلس الشعب ـ في رأي اللجنة ـ محتفظاً بكافة حقوقه الدستورية في مساءلة نواب رئيس الوزراء والوزراء عن السياسة العامة للدولة، وعن أعمالهم في وزاراتهم، وأن هذا لا يخل بمسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية المقررة بمقتضى المادة 85 من الدستور.

واقترحت اللجنة ـ لكي يمكن إعمال المسؤولية التضامنية للوزارة ـ أن يتضمن القرار الجمهوري الصادر بتشكيل مجلس الوزراء اختيار أحد نواب رئيس مجلس الوزراء ليشرف على اجتماعات المجلس عند غياب رئيس الجمهورية.

ويكون تحريك المسؤولية التضامنية للوزارة باستجواب يوجه إلى هذا النائب، ويكون هو الذي يلقي البيانات الخاصة بالسياسة العامة لمجلس الوزراء[1].

ولقد قام رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة إلى رئيس مجلس الشعب مرفقاً بها تقرير اللجنة لعرضه على المجلس، فأحال المجلس التقرير إلى اللجنة الدائمة لدراسته.

فقامت اللجنة الدائمة باعداد تقرير استندت فيه إلى ذات الحجج التي أبرزها تقرير اللجنة الخماسية تقريباً، وخلصت فيه إلى «أن تولي رئيس

(1) راجع نص تقرير اللجنة في رسالة الدكتور عبد الله ابراهيم ناصف إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة المقدمة سنة 1981 بعنوان، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، ص 418 وما بعدها.

الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء في هذه الظروف الاستثنائية هو امتداد لحقه الدستوري في دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد ورئاسة جلساته، واشتراكه مع مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة، وهو تطبيق سائغ في نظامنا الدستوري»[1].

ب ـ الجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء سنة 1980

أعلن رئيس الجمهورية السابق محمد أنور السادات أنه سيتولى رئاسة مجلس الوزراء إلى جانب منصبه كرئيس للجمهورية بهدف رفع المعاناة عن الجماهير واستجابة لمتطلبات الرخاء، وكان ذلك أمام مجلس الشعب في 14 من مايو سنة 1980.

وتمت إحالة بيان رئيس الجمهورية إلى لجنة خاصة قامت بتقديم تقرير إلى المجلس في 28 من يونية سنة 1980.

وقد إستند التقرير إلى الحجج السابقة التي إستند إليها التقريران المقدمان في سنة 1973 بشأن الوضع الدستوري لرئيس الجمهورية، وحدود مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء عن أعمال مناصبهم.

وأضاف التقرير إلى ما سبق أن المادة 137 من الدستور تنص على تولي رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية وممارستها، في حين أن المادة 156 من الدستور تنص على ممارسة مجلس الوزراء للاختصاصات التي حددتها.

وكرر التقرير ما جاء في بيان رئيس الجمهورية من أن الذي دعا إلى الجمع بين المنصبين هو رفع المعاناة عن الجماهير، ومتطلبات الرخاء.

وانتهى التقرير إلى ذات النتيجة السابقة، وهي أن نصوص الدستور لا تحول دون تولي رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء إذا ما دعت ظروف

---

(1) وقد رأت اللجنة في تقريرها أن إعمال المسؤولية الوزارية عن السياسة العامة للدولة طبقاً للمواد من 124 إلى 130 من الدستور يكون عن طريق توجيه الأسئلة والاستجوابات وطلبات المناقشة وإبداء الرغبات في الموضوعات العامة إلى السيد الدكتور محمد عبد القادر حاتم نائب رئيس مجلس الوزراء الذي عهد إليه قرار تشكيل الوزارة لمجلس الشعب. وذلك إلى جانب الأسئلة والإستجوابات وغيرها من وسائل الرقابة الدستورية التي قد توجه إلى كل وزير فيما يتعلق بأعمال وزارته.

البلاد إلى هذا الجمع، وأن صفته الأولى تجب وتستغرق صفته الثانية.

ونتيجة لذلك، فإنه لا يمكن مساءلته أمام مجلس الشعب مع احتفاظ المجلس بكافة حقوقه الدستورية في إعمال مسؤولية الوزارة، إذا انتهى إلى تحريك تلك المسؤولية باستجواب يوجه إلى أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، الذي يعهد إليه قرار تشكيل الرزارة بالاشراف على إجتماعات مجلس الوزراء عند غياب رئيس الجمهورية، والذي يقدم برنامج الوزارة إلى مجلس الشعب[1].

ج ـ وجهة نظرنا في المسألة

تتمثل نقطة الإرتكاز التي انطلقت منها التقارير السابقة لتبرير قيام رئيس الجمهورية بتولي رئاسة مجلس الوزراء بجوار منصبه ـ في تقديرنا ـ فيما ذهب إليه تقرير اللجنة الخماسية سنة 1973 برجحان مظاهر النظام الرئاسي على النظام البرلماني، ومن بعده سارت التقارير الأخرى في نفس الاتجاه.

ومن هذه النقطة إنطلق التقرير في ذكر الحجج المدعمة لقيام رئيس الجمهورية بالجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء.

وكنا قد عرضنا وجهة نظرنا في هذا الموضوع في موضع سابق من هذا البحث التي تتلخص في أن الدستور المصري الحالي أخذ بالأسس التي تكون جوهر النظام البرلماني، خاصة ثنائية الجهاز التنفيذي بالفصل بين منصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء بكل ما يترتب عليه من نتائج، ويتمثل أهمها في عدم مسؤولية رئيس الدولة السياسية، ومسؤولية الوزارة التضامنية والفردية أمام مجلس الشعب. وكذلك التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

كما نص الدستور على أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة.

وذكرنا أن الدستور خرج على قواعد النظام البرلماني التقليدي في بعض

---

(1) أنظر النص الكامل للتقرير في رسالة الدكتور عبد الله ناصف المشار إليها سابقاً؛ مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص: 427 وما بعدها.

النواحي، أبرزها منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة ذات ثقل كبير يمارسها بصفة منفردة، ويمارس بعض الاختصاصات الأخرى بالاشتراك مع الحكومة بحيث يكون له دور فعال وهام في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها.

ولكن ذلك لا يغير من طبيعة نظام الحكم فهو نظام برلماني أعطى رئيس الجمهورية سلطات واسعة، ولهذا أطلقنا عليه - مثل النظام الفرنسي - النظام البرلماني المتطور.

وبناء على ذلك، فإننا لا نوافق على قيام رئيس الجمهورية بالجمع بين منصبي رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء، لما يؤدي إليه هذا الجمع من إلغاء الفصل بين المنصبين الذي نص عليه الدستور.

ونضيف إلى ما تقدم أن الإستناد إلى نص المادة 142 من الدستور التي تعطي رئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء إلى الإنعقاد وحضور جلساته، بحيث تكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها في تبرير توليته لمنصب رئيس مجلس الوزراء بجوار منصبه في رئاسة الجمهورية غير دقيق.

إذ أن جعل رئاسة مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية مسألة شكلية، حيث لا يتصور أن يترأس المجلس رئيس مجلس الوزراء في حضور رئيس الجمهورية.

وقد رأينا سلفاً أن هذه القاعدة التقليدية منصوص عليها في دساتير الدول البرلمانية سواء التقليدية منها، كما كان الحال في دستور سنة 1923 المصري. أو في الدستور اللبناني الحالي، أو في دساتير الدول البرلمانية المتطورة التي أخذت ببعض مظاهر النظام الرئاسي لتدعيم سلطات رئيس الجمهورية كما هو الشأن في الدستور الفرنسي الحالي (المادة 9)، وكذلك الدستور المصري الحالي على النحو السابق ذكره[1].

(1) يرى الدكتور فؤاد العطار أن رئاسة الجمهورية لاجتماعات مجلس الوزاء التي يحضرها ليس حقاً بالمعنى الفني المصطلح عليه في مجال القانون الدستوري، بل هو رخصة أجازها الدستور لرئيس الجمهورية توجد في غالبية الدساتير التي اتخذت الطابع البرلماني، ومنها دستور سنة 1923، أنظر مؤلفه السابق ذكره؛ النظم السياسية والقانون الدستوري، ص: 644.

ولهذا، فنحن نرى أن إعطاء رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء عند حضوره إجتماعاته، لا يعني على الإطلاق إعطائه الحق في إلغاء الفصل الذي قرره الدستور بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس مجلس الوزراء، عن طريق الجمع بين المنصبين، وما يترتب على ذلك من تعطيل نصوص الدستور المتعلقة برئيس مجلس الوزراء كمنصب منفصل ومستقل بذاته[1].

إذ أنه من الواضح أن هناك فرقاً كبيراً بين مجرد رئاسة رئيس الجمهورية لاجتماعات مجلس الوزراء التي يحضرها، وبين جمعه للمنصبين في شخصه وإلغاء الفصل بينهما كما جاء في الدستور.

ومن ناحية أخرى، فإن الإقرار لرئيس الجمهورية بالحق في الجمع بين منصبه ومنصب رئيس مجلس الوزراء سيحدث خللاً في نظام المسؤولية الوزارية التي نص عليها الدستور.

فقد أعطى الدستور في المادة 127 منه مجلس الشعب الحق في تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء بعد استجواب موجه إلى الحكومة بأغلبية أعضاء المجلس ويعد تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، الذي يكون له الحق في رد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبي. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

وطبقاً للمادة 128 من الدستور يجب على رئيس مجلس الوزراء اعتزال منصبه وتقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا ما قرر مجلس الشعب مسؤوليته.

ووفقاً للمادة 128 أيضاً فإنه إذا ما قرر مجلس الشعب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه.

---

(1) راجع المواد 124، 125، 127، 128، 130، 133، 135، 141، 153، من الدستور المتضمنة لأحكام خاصة برئيس مجلس الوزراء.

ويتضح لنا من هذا النص أن الدستور جعل مسؤولية نواب رئيس مجلس الوزراء مسؤولية فردية.

وانطلاقاً مما سبق يحق لنا أن نتساءل، كيف يمكن إعمال هذه النصوص الدستورية الهامة؛ بل والخطيرة عند قيام رئيس الجمهورية بتولي منصب رئيس مجلس الوزراء بالاضافة إلى منصبه؟؟

فمن الواضح أن هذه النصوص تتعلق بحق مجلس الشعب في طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء وبالتالي بالوزارة كلها، وبتقرير المسؤولية الفردية لنواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم، مما يحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذه أمور دستورية جوهرية تمثل قواعد أساسية في نظام الحكم الذي تضمنه الدستور.

فكيف يجوز القول إذن بإمكانية تحريك المسؤولية التضامنية للوزارة كلها عن طريق المسؤولية الفردية المقررة لنائب رئيس مجلس الوزراء؟!

لقد إتجه فريق من الفقه إلى هذا الاتجاه الذي ذهبنا إليه، وأكد جانب منه أن تعزيز اختصاصات مجلس الوزراء على حساب رئيس مجلس الوزراء لا ينفي أن الدستور أنشأ وظيفة رئيس مجلس الوزراء وجعلها مستقلة عن رئيس الجمهورية. كما أن الظروف الاستثنائية لا تبرر هذا الجمع، لأن هذه الظروف هي بعينها ذات الظروف التي وضع في ظلها دستور سنة 1971، الذي سلح رئيس الجمهورية بسلطات قوية لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية في المواد 74 و147 و148 من الدستور[1].

وقرر بعضهم ـ بعد مناقشة التقارير المؤيدة للجمع بين منصبي رئيس الجمهورية ورئيسي مجلس الوزراء[2] ـ أن ما يترتب على هذا الجمع من وقف

(1) الدكتور ماجد الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 190 وما بعدها.

(2) أنظر؛ الدكتور عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة الدكتوراه السالفة الذكر. حيث رد على ما جاء في تقرير لجنة مجلس الشعب سنة 1980 من أن الدستور منح رئيس الجمهورية حقين هما الولاية والممارسة، ومنح مجلس الوزراء حق الممارسة فقط، بأن ذلك تمسك لفظي لا محل له، لأن الولاية هي الإمارة، والإمارة هي الرئاسة، والرئاسة بدون ممارسة لسلطات تعني مركزاً شرفياً رمزياً. راجع صفحات 433 ـ 434 من الرسالة.

لبعض أحكام الدستور يعتبر تعديلاً غير دستوري لنصوص دستورية، يشكل كل منهما جريمة جنائية وفقاً للقانون رقم 247 لسنة 1956 بشأن محاكمة رئيس الجمهورية. وعلى وجه التحديد طبقاً للمادة السادسة من الباب الثاني الخاص بمسؤولية رئيس الجمهورية، التي حددت حالتين لعدم الولاء للنظام الجمهوري هما؛ العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى نظام ملكي ووقف دستور الدولة كله أو بعضه، أو تعديل أحكامه دون اتباع القواعد والاجراءات التي قررها الدستور.

كما بينت أن العقوبة التي توقع على رئيس الجمهورية في هذه الحالة هي الاعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة[1].

ورأى آخرون أن الهدف الحقيقي من تولي رئيس الجمهورية منصب رئيس مجلس الوزراء هو وضع قيد سياسي وأدبي أمام مجلس الشعب، للحد من استخدام وسائل الرقابة المزعجة مثل الاستجوابات، حفاظاً على هيبة رئيس الجمهورية حيث سينسب إليه كل قرارات مجلس الوزراء، وفي نفس الوقت تحقيق استقرار داخلي لتتفرغ السلطة التنفيذية للقيام بمهام تراها مصيرية[2].

هذا، بينما ذهب رأي إلى القول بأن الجمع بين منصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لا يتنافى مع أحكام دستور سنة 1971، مستنداً في ذلك إلى الحجج التي ذكرتها التقارير السابقة، بل والذهاب إلى القول بأن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور، «وهو الرئيس الفعلي لمجلس الوزراء، سواء اقتصر على منصبه أو جمع بينه وبين رئاسة مجلس الوزراء»[3].

وهذا القول يهدر نصوص الدستور التي قررت ثنائية السلطة التنفيذية وأن

---

(1) الدكتور عبد الله ناصف، ذات الرسالة السابقة، ص: 435.

(2) الدكتور سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصر، مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1987، ص: 587.

(3) الدكتور عمرو بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، بدون تاريخ. ص: 41 وما بعدها.

الحكومة المكونة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة كما جاء في المادة 153 من الدستور من ناحية.

وكذلك ما نص عليه الدستور من أن وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها يكون بالاشتراك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء طبقاً للمواد 138 و156 من الدستور من ناحية أخرى.

رغم ما ذهب إليه هذا الرأي من تأييد للجمع بين المنصبين، فإنه ذكر أن هذا الجمع «يصطدم مع الواقع العملي لاستحالة ممارسة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ـ بصفته رئيساً لمجلس الوزراء ـ من قبل مجلس الشعب»[1].

وفي تقديرنا أن تولي رئيس الجمهورية لمنصب رئيس مجلس الوزراء بجوار رئاسة الجمهورية لا يصطدم بالواقع العملي فقط كما ذكر الرأي السابق، وإنما يتعارض مع النصوص الدستورية التي وضعت نظام المسؤولية الوزارية على النحو السالف بيانه.

وهكذا، وقف الرأي السابق في مُنتصف الطريق عندما حاول التوقيف بين اتجاهين مختلفين، يذهب الأول منهما إلى الموافقة على الجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء في شخص رئيس الجمهورية، بينما يؤكد الثاني مخالفة ذلك الجمع للدستور، لأنه سيؤدي إلى إستحالة ممارسة مجلس الشعب لحقه الدستوري في مساءلة رئيس مجلس الوزراء الذي سيكون مندمجاً في شخص رئيس الجمهورية في هذه الحالة.

المطلب الثاني
المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

حددت المادة 85 من الدستور نطاق هذه المسؤولية، وكيفية توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية ومحاكمته، حيث نصت على أن «يكون إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على إقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

(1) الدكتور عمرو بركات، ذات البحث السابق، ص: 45 ـ 46.

ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام.

وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب، وإذا حكم بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى.

وكان المفروض أن يصدر قانون ينظم محاكمة رئيس الجمهورية عند اتهامه بالخيانة العظمى، أو بجريمة جنائية تنفيذاً لهذا النص، ولكنه لم يصدر حتى الآن.

ولهذا، فإن القانون رقم 247 لسنة 1956 بشأن محاكمة رئيس الجمهورية هو الذي يطبق في هذه الحالة.

وبناء على ما تقدم سوف نبحث في الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية من جهة، وإجراءات الاتهام والمحاكمة من جهة ثانية. وأخيراً، العقوبة والحكم.

أولاً: الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية

تتمثل الأعمال التي تثير مسؤولية رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 85 من الدستور في الخيانة العظمى من ناحية، وإرتكاب جريمة جنائية من ناحية أخرى.

ونظراً لأن الدستور لم يصف الخيانة العظمى بصفة الجريمة، ولم يحدد مضمونها، أو الأفعال التي تؤدي إلى توجيه الاتهام بارتكابها، فإنه يتعين علينا الرجوع إلى القانون رقم 247 لسنة 1956 باصدار قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، الذي لم يعد يسري على الوزراء بعد صدور القانون رقم 79 لسنة 1958، كما أوضحنا سلفاً.

نجد أن الباب الأول من هذا القانون يتضمن مادة وحيدة، هي المادة السادسة التي وُضعت تحت عنوان «في مسؤولية رئيس الجمهورية» وتنص على أن يُعاقب رئيس الجمهورية بالاعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري.

وتعتبر عدم الولاء للنظام الجمهوري الأفعال الآتية:

أولاً: العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى نظام ملكي.

ثانياً: وقف دستور الدولة كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون إتباع القواعد والاجراءات التي قررها الدستور.

ونلاحظ أن هذه المادة لم تطلق وصف الجريمة على الخيانة العظمى، ولا على عدم الولاء للنظام الجمهوري كذلك، هذا من ناحية.

كما أنها حددت ـ من ناحية أخرى ـ الأفعال التي تعتبر عدم ولاء للنظام الجمهوري، بينما سكتت عن بيان الأعمال التي تكون الخيانة العظمى.

وبالرجوع إلى ما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون بشأن هذه المادة، نجد أنها تقول «وتناولت المادة 6 بيان العقوبات التي توقع على رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه عملاً عن أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري.

وقد ترك المشروع تحديد أعمال الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات.

ولكنه حدد أعمال عدم الولاء للنظام الجمهوري على سبيل الحصر.

وهكذا، أوضحت المذكرة الايضاحية أن مشروع القانون (حيث وضعت المذكرة الإيضاحية قبل إصداره) ترك تحديد أعمال الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات، أي أنه أحال إلى قانون العقوبات بشأن تحديد الأعمال التي تعتبر خيانة عظمى. فهل يعني ذلك أن الخيانة العظمى جريمة من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات؟

كما أن قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 حدد الجرائم التي يعاقب عليها الوزراء في المادة الخامسة منه، وذكر الخيانة العظمى في أول القائمة المتضمنة لهذه الجرائم، وحدد مضمونها في أن «تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية أو السورية (صدر القانون في عهد الوحدة) ومحدداً لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت». فهل يجوز القياس على ذلك بالنسبة لرئيس الجمهورية؟

وبناء على ما سبق نطرح التساؤل الآتي؛ هل يعتبر ما جاء في المذكرة الايضاحية للقانون رقم 247 لسنة 1956، وما تضمنته المادة الخامسة من القانون رقم 79 لسنة 1958 أدلة قاطعة في اعتبار الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية جريمة جنائية، وفي تحديد مضمونها؟ أم أنها ليست جريمة جنائية بالمعنى السابق، وأنها جريمة ذات طابع سياسي كما رأينا من قبل بالنسبة لرئيس الجمهورية في فرنسا؟

لكي نجيب على هذا التساؤل سوف نعرض لموقف الفقه من هذا الموضوع من جهة، ورأينا في الموضوع من جهة أخرى.

أ ـ موقف الفقه

حدث خلاف فقهي حول ما إذا كانت الخيانة العظمى جريمة جنائية محددة المضمون، أم أنها جريمة يغلب عليها الطابع السياسي.

إذ اتجه جانب من الفقه إلى القول بأن الخيانة العظمى جريمة جنائية رغم عدم وصفها بذلك في المادة 85 من الدستور تأسيساً على أن القانون رقم 247 لسنة 1956 حدد عقوبة جنائية عند ارتكاب عمل من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري دون أن يصف أياً منهما بوصف الجريمة. حيث حدد عقوبات جنائية واحدة لكل منهما تتمثل في الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة.

كما استند إلى ما ذكرته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 247 لسنة 1956 من ترك تحديد أعمال الخيانة العظمى لقانون العقوبات كما أوضحنا سلفاً.

وأخيراً، استهدى هذا الرأي بالقانون رقم 79 لسنة 1958 الخاص بمحاكمة الوزراء في وصفه للخيانة العظمى بأنها جريمة، وبتعريفه لها في المادة الخامسة منه على النحو السابق بيانه، في تحديد مضمون الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية، بحيث تصبح كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي، أو نظام الحكم الجمهوري، يكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية أو محدداً لها عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت هي جريمة خيانة عظمى يعاقب عليها رئيس الجمهورية إذا إرتكبها.

ويرى أن في هذا إحالة من قانون محاكمة الوزراء إلى قانون العقوبات، كما سبق وأحال قانون محاكمة رئيس الجمهورية إليه كما ورد في مذكرته الإيضاحية.

وبذلك تنطبق الجرائم المنصوص عليها في الباب الأول والباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات تحت عنوان «الجنايات والجنح المضرة بالمصلحة العمومية وبيان عقوبتها». وخاصة المادة 77 في الباب الأول التي نصت على أن «يعاقب بالاعدام كل من ارتكب عمداً فعلاً يؤدي إلى المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها».

وكذلك المادة 87 من الباب الثاني التي تقرر «يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة كل من حاول بالقوة قلب أو تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة».

وخلص هذا الجانب الفقهي من ذلك إلى أن القانون المصري لم يسلك نهج القانون الفرنسي في عدم تعريفَ جريمة الخيانة العظمى وتحديد عقوبة لها، وإنما نص عليها صراحة وحدد مكوناتها على نحو ما هو وارد في قانون العقوبات، وحدد عقوبتها الجنائية، ومن ثم فلا يوجد شك في الطبيعة الجنائية لهذه الجريمة.

غير أن مدلول جريمة الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية التي لم يعرفها قانون محاكمته يختلف عن مدلول جريمة الخيانة العظمى المُعرّفة في قانون محاكمة الوزراء[1].

وفي المقابل، ذهب رأي فقهي إلى الإتجاه الآخر، أي اعتبار الخيانة العظمى جريمة ذات طابع سياسي على أساس أن المادة 85 من الدستور حددت الحالات التي يجوز فيها توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية، وتتمثل في الخيانة العظمى من ناحية، وارتكاب جريمة جنائية من ناحية أخرى. وهذا يعني إختلاف مدلول الخيانة العظمى عن الجريمة الجنائية.

---

(1) الدكتور عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، الرسالة السابق ذكرها، ص: 439 وما بعدها.

ومن ناحية ثانية، لم يرد في القانون المصري تحديد مكونات وعناصر الخيانة العظمى التي يمكن أن تنسب إلى رئيس الجمهورية، حيث خلا القانون رقم 247 لسنة 1956 المنظم لمحاكمة رئيس الجمهورية من تعريف الخيانة العظمى. وإذا كانت المذكرة الإيضاحية قد ذكرت أن تحديد أعمال الخيانة العظمى قد ترك لقانون العقوبات، فإن قانون العقوبات لم يتضمن تعريفاً محدداً لفعل الخيانة العظمى الذي يمكن نسبته إلى رئيس الجمهورية.

وأخيراً، فإن وصف القانون رقم 79 لسنة 1958 الخاص بمحاكمة الوزراء للخيانة العظمى بأنها جريمة وقيامة بتعريفها، لا يسري بحكم اللزوم في شأن رئيس الجمهورية، إذ يتحدد نطاق تطبيق هذا القانون في جريمة الخيانة العظمى الخاصة بالوزراء فقط، ولا يمتد إلى محاكمة رئيس الجمهورية حيث يوجد القانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمته.

وانتهى هذا الرأي إلى أن فعل الخيانة العظمى الذي يصدر عن شخص رئيس الجمهورية يختلف بالضرورة عن فعل الخيانة العظمى الذي يصدر من وزير من الوزراء. ويؤيد ذلك ما نصت عليه المادة 159 من الدستور من أن «لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية وظيفته أو بسببها»، وبالتالي فإن الدستور نص على جريمة الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية ولم ينص عليها بالنسبة للوزراء، حيث وردت الاشارة إليها بالنسبة إليهم في القانون رقم 79 لسنة 1958.

ويدل كل ذلك على أن الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية ليست جريمة جنائية، وإنما لا تعدو أن تكون جريمة ذات طابع سياسي، ليست محددة على غرار الخيانة المجرمة في قانون العقوبات.

وبذلك يختلف مدلول الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية، عن مدلولها بالنسبة لأي فرد آخر في الدولة.

ويترتب على ذلك، أن تقدير ما إذا كان الفعل المنسوب لرئيس الجمهورية يُكوّن جريمة خيانة عظمى أم لا متروك لقرار الإتهام الصادر من

مجلس الشعب وللمحكمة الخاصة التي ستتولى محاكمته[1].

ب ـ رأينا في الموضوع

لكي نحدد رأينا في هذا الموضوع، نفرق بادئ ذي بدء بين مسألتين؛ تتعلق المسألة الأولى بطبيعة الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية، وهل هي جريمة جنائية أم جريمة سياسية؟ بينما تنصرف المسألة الثانية إلى مدلول أو مضمون جريمة الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية، وهل يتطابق مع مدلولها بالنسبة للوزراء أم لا؟

بالنسبة **للمسألة الأولى** نجد أن الدستور نص على الخيانة العظمى في المادة 85 منه بشكل متلازم مع ارتكاب جريمة جنائية من جانب رئيس الجمهورية، ثم حدد إجراءات موحدة لاتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته عن إرتكاب أي واحدة منهما، مما جعل الفقه الدستوري المصري يعرض للخيانة العظمى في سياق دراسة المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية[2]، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فقد قام المشرع بتحديد عقوبات موحدة لارتكاب عمل من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري من جانب رئيس الجمهورية تتمثل في الاعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة في المادة السادسة من القانون رقم 247 لسنة 1956. وكذلك بين الأفعال التي تعتبر عدم ولاء للنظام الجمهوري دون أن يفعل نفس الشيء بالنسبة للخيانة العظمى، حيث فسرته المذكرة الايضاحية بأنه إحالة إلى قانون العقوبات لتحديد أعمال الخيانة العظمى.

كل ذلك يؤدي بنا إلى القول بأن الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية في

---

(1) الدكتور عمرو بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، البحث السابق الاشارة إليه، ص: 36 وما بعدها.

(2) أنظر على سبيل المثال؛
- الدكتور سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص: 86 ـ 87.
- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص: 365 ـ 366.
- الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 165.

مصر جريمة جنائية، بخلاف الوضع في فرنسا، حيث أن الرأي الراجح في الفقه الفرنسي أنها جريمة ذات طابع سياسي[1].

أما بخصوص المسألة الثانية، فإننا نرى أن مضمون جريمة الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية لا يتطابق تماماً مع مدلول جريمة الخيانة العظمى بالنسبة للوزراء التي حددتها المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958، والتي تشمل كل جريمة منصوص عليها في القوانين وتمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي والداخلي.

إذ أن مضمون جريمة الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية في رأينا تشمل أيضاً ما قد يصدر عن رئيس الجمهورية من أفعال تمثل إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها، أو إنتهاكاً لأحكام الدستور، وخاصة النصوص المنظمة للسلطات العامة في الدولة.

وبناء على ما تقدم، فإن جريمة الخيانة العظمى التي يرتكبها رئيس الجمهورية هي جريمة جنائية تتضمن كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي، أو نظام الحكم الجمهوري، وكذلك كل عمل يصدر من رئيس الجمهورية ويعتبر إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها، أو إعتداءً على أحكام الدستور.

ثانياً: إجراءات الاتهام والمحاكمة

أ ـ الاتهام

أسند الدستور إلى مجلس الشعب سلطة توجيه الاتهام بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية إلى رئيس الجمهورية، ويكون ذلك بناء على إقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وفقاً للمادة 85.

(1) ومما يؤكد رأينا المذكور في المتن، ما ذكره الدكتور عبد الله ناصف من أن الأفعال المكونة لعدم الولاء للنظام الجمهوري لا تعتبر أفعالاً جنائية بطبيعتها ولم يرد النص على مكوناتها في قانون العقوبات المصري، إلا أن المشرع أراد بتنظيمها في قانون محاكمة رئيس الجمهورية أن يجعل منها جريمة جنائية راجع؛ رسالته السابق ذكرها في مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، ص: 441.

وبذلك تشترط المادة نصاباً معيناً لتقديم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية، هو ثلث الأعضاء المكونين للمجلس، وليس ثلث الأعضاء الحاضرين. كما تشترط أغلبية خاصة للموافقة على إصدار قرار الاتهام تتمثل في ثلثي جميع أعضاء المجلس كذلك.

وجاء في قانون محاكمة رئيس الجمهورية رقم 247 لسنة 1956 أنه بمجرد تقديم إقتراح باتهام رئيس الجمهورية يقوم مجلس الأمة (عند صدور القانون، أي مجلس الشعب حالياً) بتشكيل لجنة للتحقيق من خمسة من أعضائه بطريق الاقتراع السري وفي جلسة علنية، لكي تتولى دراسة موضوع الاقتراح والتحقيق فيه (م 10).

ويجب أن تقوم لجنة التحقيق بإعداد نتيجة عملها وترفعه إلى رئيس المجلس خلال شهر من تاريخ تكليفها ببحث الموضوع، ويجوز للمجلس أن يقرر تقصير هذا الميعاد (م 11).

ويحدد رئيس المجلس جلسة لمناقشة التقرير المقدم من لجنة التحقيق خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع التقرير إليه، ويصدر المجلس قراره في هذا الشأن وفقاً لأحكام الدستور (م 12). أي بأغلبية ثلثي كل أعضاء المجلس.

وبعد صدور قرار الإتهام يقف رئيس الجمهورية عن عمله ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة بصفة مؤقتة لحين الفصل في الاتهام، وفقاً للفقرة الثانية من المادة 85.

ويتعين على رئيس مجلس الشعب أن يرسل قرار الاتهام إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى في اليوم التالي لصدوره، من أجل إجراء القرعة لاختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا، وتعيين رئيسها (م 3/ 1).

ويقوم المجلس بإجراء القرعة لإختيار أعضاء المحكمة العليا من أعضائه، على أن يتم إجراء القرعة وتشكيل المحكمة العليا في جميع الأحوال خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ صدور قرار الاتهام (م 13/ 3).

ويجب أن يتلقى رئيس المحكمة العليا بعد ثلاثة أيام على الأكثر من تعيينه من رئيس المجلس، قرار الإحالة مع صورة من محضر الجلسة التي

صدر فيها، والمداولات التي جرت بشأنه، وتقرير لجنة التحقيق، وجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام، وكذلك أسماء الأعضاء الذين انتخبهم المجلس ممثلين للاتهام أمام المحكمة (م 13/ 4).

ب ـ المحاكمة

تختص المحكمة العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية الذي صدر ضده قرار الاتهام من مجلس الشعب، وتمت إحالته إليها.

وتشكل هذه المحكمة وفقاً للمادة الأولى من قانون محاكمة رئيس الجمهورية من اثني عشر عضواً، يكون ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً)، يُختارون بطريق القرعة، وستة من مستشاري محكمة النقض ومحاكم الاستئناف يتم اختيارهم بطريق القرعة أيضاً من مستشاري حكمة النقض، وأقدم ثلاثين مستشاراً من محاكم الاستئناف.

ويُختار بطريق القرعة كذلك عدد مساو من أعضاء المجلس والمستشارين بصفة احتياطية.

وفي حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع به، يحل محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا كان من المستشارين وأكبر الأعضاء سناً إذا كان من أعضاء المجلس. ويتولى رئاسة المحكمة أقدم المستشارين.

وقد أوضحت المذكرة الايضاحية للقانون أن اختيار أعضاء المحكمة يتم بعد صدور قرار الاتهام وفي كل حالة على حدة حتى لا يكونوا معروفين سلفاً، فيكون لهم وضع خاص يمكن معه التأثير عليهم.

وبينت المادة الثانية من القانون أن جلوس الأعضاء يكون بترتيب الأقدمية بين المستشارين، وبترتيب السن بين أعضاء المجلس، ويكون جلوسهم عضواً فمستشاراً وهكذا على التوالي. ويبدون آراءهم على هذا الترتيب على أن يكون الأول أصغر أعضاء المجلس سناً، وعلى أن يكون الرئيس آخر من يبدي رأيه.

ويجلس الأعضاء الاحتياطيون معاً في جانب يخصص لهم.

ونصت المادة الثالثة على أن «يقوم بوظيفة الاتهام أمام المحكمة ثلاثة

من أعضاء مجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً) ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري بأغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، وذلك بعد صدور قرار الاتهام ويجوز أن يعاونهم محام عام يندبه النائب العام بناء على طلب مجلس الأمة (مجلس الشعب)».

ويقوم رئيس المحكمة العليا بتعيين موعد انعقادها لنظر الدعوى، على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النيابة العامة المتهم بصورة قرار الاحالة، كما تتولى النيابة العامة إعلان المتهم بهذا الموعد وبالمكان الذي تنعقد فيه المحكمة قبل الموعد المحدد بثمانية أيام على الأقل.

ويخطر رئيس المحكمة أعضاءها بالموعد المعين لانعقادها قبله بيومين على الأقل (م 15).

وتعقد المحكمة العليا جلساتها في دار محكمة النقض، كما جاء في المادة الخامسة من القانون.

ونصت المادة 16 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية أن على المحكمة العليا أن تتبع القواعد والاجراءات المبينة في هذا القانون في المحاكمة، وما لا يتعارض معها من القواعد والاجراءات المقررة في القانون لمحاكم الجنايات في مواد الجنايات. ويكون لها الاختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقيق.

وبينت المادة 17 من القانون حدود سلطة المحكمة في المحاكمة إذ قررت أنه «لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الإحالة ولا تشديد التهمة المسندة إليه بهذا القرار، ومع ذلك يجوز:

1 - إصلاح كل خطأ مادي وتدارك كل سهو في عبارة الاتهام مما يكون في أمر الاحالة.

2 - تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها قانوناً للجريمة الواردة في قرار الإحالة.

3 - الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة في قرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق أو المرافعة في الدعوى».

ثالثاً: العقوبة والحكم

أ ـ العقوبة

جاء في نهاية الفقرة الثالثة والأخيرة من المادة 85 من الدستور أنه «إذا حكم بإدانته (أي رئيس الجمهورية المتهم) أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى».

وبذلك يمثل العزل من منصب الرئاسة العقوبة الرئيسية التي توقع على رئيس الجمهورية المتهم بارتكاب الخيانة العظمى أو جريمة جنائية عند إدانته، مع ما قد تحكم به المحكمة العليا من عقوبات أخرى، وفقاً للجريمة المرتكبة.

وحددت المادة السادسة من القانون رقم 247 لسنة 1956 العقوبات التي توقع على رئيس الجمهورية الذي ارتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري في الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة.

ب ـ الحكم

تتداول المحكمة العليا بعد انتهاء إجراءات المحاكمة، بحيث يقوم الأعضاء بإبداء آرائهم بحسب ترتيب جلوسهم الذي حددته المادة الثانية من القانون التي ذكرناها سلفاً.

ولا يجوز إفشاء مداولات المحكمة، إذ يُعاقب على هذا الإفشاء بالحبس طبقاً للمادة 22 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية.

وبينت المادة 18 من القانون أن الحكم بالإدانة يصدر بأغلبية الثلثين.

وبمفهوم المخالفة، فإن الحكم الصادر من المحكمة بالبراءة لا يشترط صدوره بهذه الأغلبية الخاصة.

وأوضحت المادة أن الحكم الصادر من المحكمة العليا يكون نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن. ولكنها أجازت إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالادانة بعد سنة على الأقل من صدور الحكم بناء على طلب النائب العام أو المحكوم عليه أو من يمثله قانوناً أو أقاربه أو زوجته بعد وفاته.

ويتعين أن يكون الطلب متضمناً الأسباب أو العناصر التي جدت بعد صدور الحكم والتي يبني عليها طلب إعادة النظر إلى الدائرة الجنائية لمحكمة النقض، فإذا قضت بقبوله أعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا التي يُعاد تشكيلها وفقاً لأحكام قانون محاكمة رئيس الجمهورية رقم 247 لسنة 1956.

وقد تناولت المادة 19 من القانون حالة صدور الحكم في غيبة المتهم فقررت إعادة المحاكمة عند حضور المحكوم عليه أو ضبطه، وأنه يتعين على النائب العام أن يخطر مجلس الشعب بمجرد ضبط المحكوم عليه أو حضوره.

ويجب أن تُعاد المحاكمة خلال شهر من تاريخ هذا الإخطار، وللنائب العام أن يأمر بالقبض على المحكوم عليه حتى يُعاد تشكيل المحكمة العليا لتقرير ما تراه في هذا الشأن. وتنظر المحكمة العليا الدعوى ولو فر المحكوم عليه أو امتنع عن الحضور بعد إعلانه، ويكون الحكم في هذه الحالة بمثابة حكم حضوري.

وبالنسبة لتنفيذ أحكام المحكمة العليا، فإن المادة 23 نصت على أن النائب العام يقوم بتنفيذ الأحكام التي تصدرها هيئة المحكمة وفقاً لما هو مقرر في القانون.

وأخيراً، عالجت المادة 24 من القانون مسألة العفو عن الرئيس المحكوم عليه فقررت أنه «لا يجوز العفو عن رئيس الجمهورية الذي صدر عليه حكم الإدانة من المحكمة العليا إلا بموافقة مجلس الأمة (مجلس الشعب)».

الفصل الرابع

كيفية إقامة التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة
في النظام البرلماني المتطور

رأينا في الفصل الثاني من هذا الباب ما ى اتساع السلطات التي.يمارسها رئيس الجمهورية في النظام البرلماني الـ ـتطور في فرنسا وفي مصر في المجالين التشريعي والتنفيذي في الظروف العادية، والتي تزداد إتساعاً بشكل كبير في الظروف غير العادية.

ولا يقع على عاتق رئيس الجمهورية - في المقابل - إلا مسؤولية محدودة للغاية لا تتناسب البتة مع السلطات الواسعة التي يتولاها، كما أوضحنا في الفصل السابق.

إذ أن رئيس الجمهورية في فرنسا غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، إلا في حالة الخيانة العظمى كما عرضنا تفصيلاً من قبل.

كما أن رئيس الجمهورية في مصر غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الشعب عن أعماله، فلا يستطيع مجلس الشعب مساءلته، وإن كان يُسأل جنائياً في حالة الخيانة العظمى أو إرتكاب جريمة جنائية، على النحو السابق شرحه.

وطالما أن الدساتير لم تنظم طرقاً مباشرة لمساءلة رئيس الدولة سياسياً، فإنه يتعين أن تكون هناك وسائل غير مباشرة تعمل على إقامة التوازن المفقود بين سلطته ومسؤوليته.

تتركز هذه الوسائل غير المباشرة في جهتين؛ أمام البرلمان من جهة، وأمام الشعب من جهة أخرى.

وبناء على ما تقدم سوف نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الدولة أمام البرلمان.

المبحث الثاني: مسؤولية رئيس الدولة السياسية أمام الشعب.

المبحث الأول

المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الدولة أمام البرلمان

إذا كان رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، فهل يستطيع البرلمان ممارسة الضغط عليه بوسائل وطرق غير مباشرة لاجباره على ترك منصبه وتقديم استقالته؟

هذا هو الموضوع الذي سنبحثه في فرنسا وفي مصر في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مدى استطاعة البرلمان إجبار الرئيس على الإستقالة في فرنسا.

المطلب الثاني: هل يستطيع مجلس الشعب في مصر إجبار رئيس الجمهورية على الإستقالة؟

المطلب الأول

مدى استطاعة البرلمان إجبار الرئيس على الإستقالة في فرنسا

كان رئيس الجمهورية ينتخب بواسطة البرلمان في عهد الجمهورية الفرنسية الثالثة كما عرضنا في الباب الأول، وكانت مسؤوليته تثار عن طريق اتهامه بالخيانة العظمى وفقاً للدستور، أو عند تجديد انتخابه من البرلمان.

ولكن التساؤل الذي نطرحه هو هل كان رئيس الجمهورية مسؤولاً بطريق غير مباشر أمام البرلمان، بحيث يمكن إجباره على الإستقالة أثناء مدة رئاسته؟

في الحقيقة أن فرنسا شهدت ثلاثة حالات استطاع فيها البرلمان أن يجبر رئيس الجمهورية على الإستقالة في عهد الجمهورية الثالثة ذات النظام البرلماني التقليدي، عن طريق رفض منح الثقة للحكومة المعينة من قبل رئيس الجمهورية[1].

---

(1) G. Vedel; Manuel elementaire de dr. const. op. cit. p: 432.

كان أول هؤلاء الرؤساء هو المارشال مكماهون Mac-Mahon الذي اضطر إلى تقديم استقالته سنة 1879 بعد أحداث من الصراع السياسي مع الجمعية الوطنية، إنتهت بعزله سياسياً بعد أن فقد الأغلبية المناصرة له في مجلس الشيوخ[1].

وتكرر الأمر من جديد مع الرئيس جريفي jules Grevy، عندما رفض مجلسا البرلمان منح الثقة للوزارة المشكلة بواسطته، ولعدم موافقة أي أحد من رجال السياسة قبول التعيين في منصب رئيس الحكومة. وكان ذلك نتيجة للفضيحة التي سببها له صهره، مما جعله يقدم استقالته سنة 1887.

وأخيراً، حدث نفس الشيء مع الرئيس الكسندر ميللران Alexandre Millerand سنة 1924، بسبب رغبته في الاشتراك الفعلي في اتخاذ الحكومة لقراراتها[2].

وهكذا، استطاع البرلمان الفرنسي أن يجبر عدة رؤساء للجمهورية على مغادرة قصر الإليزيه، والاستقالة من مناصبهم باستخدام سلاح الامتناع عن التعاون معهم، ورفض إعطاء الثقة للحكومات الموالية لهم.

ومعنى ذلك، أن البرلمان الفرنسي في عهد الجمهورية الفرنسية الثالثة قرر مسؤولية رئيس الدولة بطريق غير مباشر عما يرتكبه من أخطاء سياسية، بحيث يضطره في النهاية إلى الإستقالة[3].

ولقد ثار التساؤل في الفقه الدستوري الفرنسي المعاصر عن مدى إمكانية التجاء البرلمان إلى ذات الأسلوب في الوقت الراهن في عصر الجمهورية الخامسة، حيث يتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة.

---

(1) A. Moreau; La haute trahison du président de la République sous la Ve République, R.D.P. op. cit. pp: 1583 et, s.

(2) J. Cadart; inst. polit. et, dr. const. op. cit. pp: 809- 810.

(3) قرر الفقيه الفرنسي جوردون أن هذا الإجراء من جانب برلمان الجمهورية الثالثة غير مشروع دستورياً. أنظر مؤلفه السابق ذكره:

La responsabilité du chef de l'Etat dans la pratique constitutionnel récente, op. cit. p: 180.

انقسم الفقه الفرنسي إزاء هذه المسألة إلى اتجاهين؛ اتجهت الأغلبية إلى إمكانية إجبار رئيس الجمهورية على الإستقالة بواسطة البرلمان في ظل النظام الدستوري الحالي للجمهورية الخامسة. بينما ذهبت الأقلية إلى معارضة الاتجاه السابق، وأعلنت أنه لا يمكن لأي أحد يجبر الرئيس على الإستقالة.

الإتجاه الأول: إمكانية إجبار الرئيس على الإستقالة بواسطة البرلمان.

تساءل الأستاذ جورج بيردو G. Burdau عما إذا كان رئيس الجمهورية سيظل غير مسؤول رغم قائمة السلطات الكثيرة والهامة التي يمارسها بمبادرة شخصية منه، دون حاجة إلى إيجاد وزير أول يتحمل المسؤولية أمام البرلمان[1]؟

وللإجابة على هذا التساؤل، ذهب الأستاذ مارسيل بريلو M.Prélot إلى أن نطاق وفاعلية السلطات الرئاسية لا تسمح بوجود تصور لعدم المسؤولية السياسية.

إذ أنه لا شيء يمنع الجمعية الوطنية من وضع الرئيس أمام المحكمة العليا ـ أي إتهامه بالخيانة العظمى ـ بسبب خلاف سياسي خطير، حيث لا يستطيع رئيس الجمهورية مواجهة عداء الأغلبية البرلمانية. خاصة إذا كان قد إتخذ قرار حل الجمعية الوطنية قبل ذلك، لأنه سيكون مسؤولاً في نفس الوقت أمام الشعب.

ويرى الأستاذ بريلو أن وجود المسؤولية المباشرة للرئيس أمام الشعب لا يمنع من تحريك مسؤولية غير مباشرة، كما حدث من قبل، عندما رفضت الجمعية الوطنية كل الوزارات المعينة بواسطة الرئيس لإجباره على الإستقالة في النهاية[2].

---

(1) G. Burdeau; dr. const. et, inst. pol. op. cit. p: 527.

(2) M. Prélot; inst. pol et dr., const. op. cit. p: 658- 659.

ـ ويشترك بعض الفقهاء في هذا التصور الذي أوضحناه في المتن للأستاذ بريلو، مثل الاستاذ كيرمون، أنظر مؤلفه السابق ذكره:

J.L. Qermonne; Le gouvernement de la France sous la Ve République, op. cit. pp: 169, et, S.

ويؤكد الأستاذ ميشيل بيلانجيه M.Bélanger أن مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة غير موجود، ولا يمكن أن يوجد.

ويحذر من أنه إذا لم توجد المسؤولية فإن أخطار الطغيان تكون كبيرة، حيث أنه يمكن رؤية السيادة الوطنية وهي تنتهك في نظام جمهوري يتركها بين يدي رجل واحد(1).

ولهذا يرى الأستاذ جاك كادار J.Cadart أنه من الممكن لبرلمان اليوم أن يلجأ إلى الأسلوب الذي طُبق في عهد الجمهورية الثالثة لإجبار رئيس الجمهورية على الإستقالة، خاصة إذا كان قد أقدم على حل الجمعية الوطنية(2).

ويُبدي الأستاذ باتريك أوڤريه P.Auvret وجهة نظر متحفظة، إذ أنه يرى أن الإلتجاء إلى أسلوب البرلمان الذي تم استخدامه في عصر الجمهورية الثالثة عن طريق اضراب الوزارة ليس مستبعداً تماماً في ظل الجمهورية الخامسة، وإن كان الأمر تتحكم فيه عوامل سياسية وأخرى قانونية(3).

ويقول الأستاذ بيير باكتيت P.Pactet أن تقرير عدم مسؤولية رئيس الجمهورية في عصر الجمهوريتين السابقتين ـ أي الثالثة والرابعة ـ كان منطقياً ومتناسباً مع مركز رئيس الجمهورية، الذي لم يكن له إلا دوراً رمزياً. ولكنه يصبح محل جدل شديد الآن، حيث يظهر رئيس الجمهورية كقائد ملتزم.

ومع ذلك، فإن عدم المسؤولية لن يكون لها مضمون حقيقي إلا عندما يكون الرئيس مستنداً إلى أغلبية برلمانية مخلصة، لأنه بدون تأييد هذه الأغلبية لا يمكن استمرار عدم المسؤولية.

ويرى الأستاذ باكتيت أنه في الواقع من الممكن لأغلبية معادية أن

(1) M. Bélanger; contribution a l'étude de la résponsabilité du chef de l'Etat, R.D.P. op. cit. p: 1275.

(2) J. Cadart; inst. pol. et, dr. const. op. cit. p: 810.

(3) P. Auvret; La responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République, R.D.P. op. cit. pp: 88 et, S.

تتصرف بطريقة مؤثرة على الرئيس، سواء بتحريك مسؤوليته الجنائية بدوافع سياسية، وهذا ممكن طالما أن الخيانة العظمى لم تعرف قانوناً وأن البرلمان هو الذي يتولى تحديد مضمونها، هذا من ناحية.

أو بلوم الحكومة الحائزة على ثقته من ناحية أخرى.

ولكنه يتحفظ على الأسلوب الثاني، لأن الجمعية الوطنية لن تستطيع سوى اللجوء إلى عملية تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وأن الرئيس سيلجأ إلى استعمال سلطته في الحل. ولهذا، فإن القرار النهائي سيكون لهيئة الناخبين[1].

الإتجاه الثاني: عدم استطاعة البرلمان إجبار الرئيس على الإستقالة

على عكس الإتجاه السابق الراجح في الفقه الفرنسي نجد الأستاذ موريس ديفرجيه M.Duverger يقرر قاعدة عامة في هذا الموضوع تقول أنه «لا أحد يستطيع إجبار رئيس الدولة على الإستقالة».

«Nul ne pouvant contraindre le chef de l'état à déméssionnaire».

وكان ذلك في مؤلفه الحديث «La cohabitation des français» الذي أشرنا إليه من قبل، والذي وضعه سنة 1987 بعد حصول اليمين على الأغلبية في انتخابات سنة 1986 مع وجود رئيس جمهورية اشتراكي هو فرانسوا ميتران، وما نتج عن ذلك من وضع سياسة التعايش بينهما.

ومن الواضح أن رأي الأستاذ ديفرجيه جاء بعد تحليله لهذا الوضع الفريد الذي حدث لأول مرة في عهد الجمهورية الخامسة في الفترة من سنة 1986 إلى سنة 1988.

ونلاحظ أن أحد الذين عبروا عن رأيهم في هذه الفترة الزمنية من الفقهاء السابق ذكرهم ـ وهو الأستاذ أوفريه ـ كان متحفظاً إزاء امكانية استخدام أسلوب البرلمان في عهد الجمهورية الفرنسية الثالثة المتمثل في الإضراب الوزاري في الجمهورية الخامسة الحالية، في مقالته المنشورة سنة 1988 في مجلة القانون العام تحت عنوان «مسؤولية رئيس الدولة في ظل الجمهورية الخامسة».

---

(1) P. Pactet; dr. const. et, inst. pol. op. cit. pp: 163- 164.

إذ قرر أن الأمر تتحكم فيه عوامل سياسية وقانونية معينة[1].

ويبدو أن إجبار رئيس الجمهورية في فرنسا على الإستقالة بواسطة البرلمان كأسلوب لتقرير مسؤوليته غير المباشرة من وراء نصوص الدستور، من المتصور تحققه من الناحية النظرية.

وذلك رغم اختلاف النظام الدستوري القائم حالياً في فرنسا، وهو نظام برلماني متطور يجمع بين عناصر من النظام البرلماني التقليدي وعناصر من النظام الرئاسي يختلف عن النظام البرلماني التقليدي الذي كان مطبقاً في عهد الجمهورية الثالثة. حيث تتجلى أبرز نقاط الإختلاف في طريق انتخاب رئيس الجمهورية الذي يتم انتخابه حالياً من الشعب مباشرة، وليس عن طريق البرلمان كما كان الحال في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وكذلك في السلطات الشخصية التي منحها الدستور للرئيس والتي لا تحتاج إلى توقيع وزاري مجاور لنفاذها.

إذ يمكن أن يحدث إجبار الرئيس على الإستقالة في حالة وجود أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية ترفض التعايش معه، وتمتنع عن منح الثقة للحكومة التي يقوم الرئيس بتعيينها. وهذا ما لم يحدث عملياً في ظل الجمهورية الخامسة حتى الآن، إذ أن الأغلبية اليمينية المعارضة لرئيس الجمهورية اليساري التي فازت في انتخابات سنة 1986 فضلت التعايش معه على مناصبته العداء.

وكان ذلك راجعاً في نظر جانب من الفقه الفرنسي إلى ضعف هذه الأغلبية وعدم تماسكها بالقدر اللازم. ولهذا، فإن الأمر كان سيختلف لو كان انتصار اليمين في الانتخابات التشريعية ساحقاً[2].

المطلب الثاني
هل يستطيع مجلس الشعب في مصر إجبار رئيس الجمهورية على الإستقالة؟

ذكرنا من قبل أن مصر أخذت بالتعددية الحزبية، عندما أباحت للمنابر

---

(1) P. Auvret; la responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République R.D.P. op. cit. pp: 88-89.

(2) M. Duverger; la cohabitation des français, op. cit. p: 74.

أن تظهر داخل الاتحاد الاشتراكي سنة 1976، ثم أصدرت قانون لنظام الأحزاب السياسية برقم 40 لسنة 1977 لينظم إنشاء الأحزاب السياسية، وشهدت الساحة السياسية تكوين تسعة أحزاب رسمية حتى اليوم.

ولما كانت هذه الأحزاب السياسية تتنافس في الإنتخابات التشريعية للفوز بأكبر عدد من مقاعد مجلس الشعب، فإنه من المتصور أن يحدث تعارض في المستقبل بين الاتجاه السياسي والحزبي لرئيس الجمهورية، وبين الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية.

وفي هذه الحالة، قد تحاول هذه الأغلبية المعارضة الضغط على رئيس الجمهورية ـ الغير مسؤول أمام مجلس الشعب دستورياً ـ لكي تجبره على ترك منصبه وتقديم استقالته.

وذلك عن طريق استخدام سلاح رفض منح الثقة أو التعاون مع الحكومة التي يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضائها، إذا كانت لا تعبر عن هذه الأغلبية البرلمانية.

هذا مجرد تصور محتمل، قد يحدث إذا توافرت الظروف المهيئة لحدوثه، وقد لا تتوافر هذه الظروف فلا يقع في المستقبل المنظور.

المبحث الثاني
مسؤولية رئيس الدولة السياسية أمام الشعب

كان دستور سنة 1852 في فرنسا هو الوحيد من دساتيرها الستة عشرة الصادرة منذ قيام الثورة حتى دستورها الحالي لسنة 1958، الذي نص على المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس الدولة أمام الشعب في المادة الخامسة منه.

بيد أن هذا الدستور لم ينص على إجراء يسمح بتحريك المسؤولية السياسية أو الجنائية أو المدنية لرئيس الجمهورية[1].

وإذا كان دستور الجمهورية الخامسة الحالي لم ينص على هذه المسؤولية السياسية، فإن انتخاب رئيس الجمهورية بطريق مباشر من الشعب قد

(1) P. Auvret; La responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République, R.D.P. op. cit. pp: 97.

جعله مسؤولاً أمام هيئة الناخبين، وليس أمام البرلمان[1].

ويؤكد الواقع أن رئيس الجمهورية في فرنسا في الوقت الحاضر يواجه الشعب الذي انتخبه في ثلاث مناسبات متعددة؛ تقع الأولى عند إعادة انتخابه، أما الثانية، فتحدث عند إجراء الاستفتاء الشعبي، بينما تكون المناسبة الأخيرة في حالة إجراء الإنتخابات التشريعية.

وينطبق هذا الوضع علي مصر كذلك.

وعلى هذا الأساس سوف نعالج مسؤولية رئيس الدولة ـ الذي هو رئيس الجمهورية ـ في كل من فرنسا ومصر، عند حدوث كل مناسبة من هذه المناسبات الثلاث السابقة، ثم نعرض لتقدير المسؤولية السياسية للرئيس أمام الشعب.

وسيكون ذلك في أربعة مطالب متتابعة على النحو التالي:

المطلب الأول: إعادة الانتخاب.

المطلب الثاني: الاستفتاء الشعبي.

المطلب الثالث: الانتخابات التشريعية.

المطلب الرابع: تقدير مسؤولية الرئيس السياسية أمام الشعب.

المطلب الأول
إعادة الانتخاب

تعتبر إعادة الانتخاب La Réelection بصفة عامة مناسبة تثار فيها مسؤولية رئيس الجمهورية.

---

(1) راجع في هذا المعنى؛

- M. H. Fabre; princ. Rép. de dr. const. op. cit. p: 386.
- J. Gicquel; Droit, const. et, inst. pol. op. cit. p: 650.

فقد ردد الجنرال ديجول هذا المعنى كثيراً، خاصة في مؤتمره الصحفي في 31 يناير سنة 1964، وأكد الرئيس ميتران ذلك في حديثه في القناة الأولى للتلفاز الفرنسي في 15 ديسمبر سنة 1985.

فعندما يتقدم الرئيس للحصول على مدة رئاسية جديدة عن طريق الاقتراع العام، فإن ذلك يعني دعوة الناخبين للحكم على أعماله السابقة من أجل تجديد الثقة به.

ومن الملاحظ أن غالبية من يشغلون وظائفهم بالانتخاب يتجهون إلى إعادة شغلهم لها من جديد.

ولكن إعادة الانتخاب لا يعني أنه نظام للمسؤولية يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية، ولكنه يتعلق ببساطة ببداية ونهاية الولاية لنفس الوظيفة[1].

ولقد وُضع نظام المسؤولية السياسية في النظام البرلماني لكي يسمح باحالة صاحب الوظيفة ذات المدة غير المحددة á durée indéterminée.

ويوجد كذلك نوع من التناقض بين نظام للمسؤولية بالنسبة للوظيفة، والمهمة ذات المدة المحددة. إذ أن صاحب الوظيفة سيستفيد من الإستقرار.

وهذه تعتبر من مزايا النظام البرلماني. لأن الثقة تكون قائمة كمبدأ عام طوال مدة الولاية ما عدا الظرف العام الخطير الذي يعيد طرحها من جديد.

فالمسؤولية ليست القاعدة، ولكنها الإستثناء. وهذا هو السبب الذي من أجله تكون المسؤولية جنائية، أو سياسية جنائية.

وفضلاً عن ذلك، فإن فكرة تحريك المسؤولية بمناسبة إعادة الانتخاب توحي بأن المرشح المنتخب له الحق في تجديد لقبه، إلا في حالة إرتكابه لأخطاء يُحاسبه عليها الناخبون.

ولهذا، فإن القاعدة قد تكون اجتماعية في الحقيقة.

ولكن في القانون، يتعلق الأمر بانتخاب جديد لصاحب لقب وظيفي قديم. فالانتخاب عبارة عن بداية ولاية جديدة، وليس حكماً قانونياً على الممارسة السابقة للوظيفة.

وعلى كل حال، فإن هذا النظام للمسؤولية يفترض قصر مدة النيابة حتى يكون فعالاً.

---

(1) P. Auvret; La résponsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République, R.D.P. op. cit. pp: 90.

ولذلك، فإن الأستاذ أوفريه P.Auvret يرى أن تحديد مدة الرئاسة في فرنسا بسبع سنوات يمثل ضماناً لعدم المسؤولية.

وهذا أمر خطير في ظل النظام الدستوري للجمهورية الخامسة، التي لا يمارس فيه الرئيس وظيفة شرفية.

وهذا يفتح باب المناقشة حول هذه المسألة.

إذ أن التحريك المحتمل للمسؤولية كل خمس أو سبع سنوات غير فعال، لأنه يبدو وكأنه نفي للمسؤولية، وليس تطبيق لها.

وهنا تظهر أفضلية نظام الولايات المتحدة الأمريكية حيث حدد الدستور مدة الرئاسة بأربعة أعوام.

ومع ذلك، فإنه لكي تكون المسؤولية مؤثرة في إعادة الإنتخاب، يتعين أن تحدد مدة الرئاسة ما بين عام أو عامين. وهذا غير متصور بالنسبة للوظيفة الرئاسية[1].

ويقول الأستاذ بيتو J.Petot أن طول مدة الولاية الرئاسية يكون له أثر ضار بالنسبة لتحريك المسؤولية أمام هيئة الناخبين كبيرة العدد.

ويلاحظ أن الجنرال ديجول كمرشح لرئاسة الجمهورية لم يفصح عن أفكاره الحقيقية لأحد، وأن ما اتخذه من إجراءات إزاء مشكلة الجزائر سنة 1958 وما بعدها كانت مفاجأة حتى لوزرائه. كذلك الشأن بالنسبة لقراراته المتعلقة بإنشاء قوة فرنسية مستقلة عن حلف الأطلنطي سنة 1965.

ويخلص من ذلك أن الجنرال ديجول كان يُنتخب كشخصية تاريخية Personnage Historique تملك تصوراً معيناً لفرنسا، وليس من أجل مشروعات تشريعية محددة.

بينما بدأ كل من جيسكار ديستان G.Déstaing وفرانسوا ميتران F.Metterrand بمعالجة الأزمة الاقتصادية، فكان يتعين عليهما تغيير الإتجاه جذرياً.

(1) P. Auvret; La résponsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République, R.D.P. op. cit., pp: 91-92.

كما يلاحظ أن أي رئيس للجمهورية لم يُبق على نفس الوزير الأول طوال مدة ولايته. وفي النهاية، يقرر الأستاذ Petot أنه يتعين على الشعب أن يصبر سبع سنوات حتى يتمكن من الحكم على كيفية إدارة الرئيس لشؤون الحكم، نظراً لأن الجمعية الوطنية منزوعة السلاح ضد رئيس الدولة، وكل ما تقدر عليه هو مهاجمة الوزير الأول المكلف بتغطية قصر الإليزيه[1].

ومن الواضح أن كل ما قيل عن إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية في فرنسا عند إعادة انتخابه ينطبق على تجديد مدة رئاسة الجمهورية في مصر، مع ملاحظة الاختلاف في طريقة اختيار رئيس الجمهورية.

إذ أن رئيس الجمهورية الفرنسية يتم انتخابه مباشرة من الشعب، أما في مصر فإن اختيار الرئيس يمر بمرحلتين؛ الترشيح من مجلس الشعب أولاً، ثم الاستفتاء على المرشح ثانياً، على النحو السابق بيانه بالتفصيل[2].

المطلب الثاني

الاستفتاء الشعبي

يجري الاستفتاء الشعبي لأخذ رأي الشعب في موضوع من الموضوعات، ومن هذه الزاوية يتنوع إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري وقد يكون تشريعي عند أخذ الرأي في مشروع قانون، أي سياسي في حالة إجرائه بشأن أمر من الأمور السياسية العامة[3].

وكما عرضنا من قبل فإن لكل من رئيس الجمهورية في فرنسا وفي مصر سلطة إجراء الاستفتاء الشعبي بالتفصيل السابق بيانه فهل يعتبر إجراء الاستفتاء مناسبة لاثارة مسؤولية الرئيس على أساس أنه يؤدي إلى طرح مسألة الثقة به؟

---

(1) J. Petot; faut-il Réviser la constitution de 1985?, R. D. P. op. cit. p: 1507.

وقد انتقد الأستاذ Pactet طول مدة الرئاسة أيضاً، ورأى أنه لا يمكن الحديث عن المسؤولية طالما أنه لا يمكنا إثارتها إلا كل سبع سنوات.

P.Pactet; Dr. Const. et inst. pol. op. cit. p: 164.

(2) راجع الفصل الأول من الباب الثاني.

(3) J. Petot, faut-il réviser la Constitution de 1958, R.D.P. op. cit. p: 1507.

هذا ما سوف نعرض له في فرنسا وفي مصر.

أولاً: طرح مسألة الثقة بالرئيس في الاستفتاء الشعبي في فرنسا

رأينا من قبل كيف تسمح المادة 11 من الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية باجراء استفتاء على كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو التصديق على معاهدة بين مجموعة الدول الفرنسية، أو الاذن بالتصديق على معاهدة يكون لها تأثير على المنظمات في الدولة دون أن تتعارض مع الدستور.

وذكرنا أن هذه المادة تم تطبيقها سبع مرات في سبعة استفتاءات تم إجراؤهاما بين سنة 1961 وسنة 1992. أجرى الجنرال ديجول أربعة منها، وأجرى جورج بومبيدو استفتاءً واحداً، بينما أجرى استفتاءان في عهد فرانسوا ميتران سنة 1988، وسنة 1992.

ولقد استخدم الاستفتاء في عهد الجمهورية الخامسة الحالي كوسيلة ممتازة بالنسبة لرئيس الدولة لوضع مسألة الثقة أمام الشعب، ليحصل على تجديد لهذه الثقة أثناء مدة ولايته.

وبذلك، ظهر الاستفتاء كأنه قد حل محل الاقتراع العام المباشر[1]

وهذا ما فعله الجنرال ديجول بدقة في الاستفتاءات التي أجراها، خاصة في سنتي 1962، 1969. إذ كان يعلن أنه لم يأت الاستفتاء بأغلبية واضحة مؤيدة له، فإنه سوف يستقيل.

وإذا كانت نتائج الاستفتاءات الثلاثة الأولى التي أجراها ديجول جاءت مؤيدة ومدعمة لمركزه بصفة عامة، فإن نتيجة الاستفتاء الأخير الذي أجراه في 27 أبريل سنة 1969 كانت مُخيبة لآماله، حيث رفض الشعب مشروع القانون المطروح عليه فاستقال بالفعل في اليوم التالي، تنفيذاً لما أعلنه من قبل[2].

وهكذا، وضع الجنرال ديجول تقليداً عملياً يتعلق بالاستفتاءات التي أجراها، حيث جعل مسألة الثقة مقترنة بها، وربط بين بقاءه في قصر الإليزيه وبين نتائجها.

---

(1) P. Auvret, La Responsablité du chef de l'Etat sous la Ve République, op. cit. p: 92.

(2) M. H. Fabre; princ. Rép. de dr. const. op. cit. p: 386.

ولكن الرؤساء الذين جاءوا بعد ديجول رفضوا إتباع هذا التقليد، فلم يعطوا الاستفتاء ذات الأهمية التي منحها له ديجول خلال سنوات حكمه، ولم يربطوا بين نتائجه وبين ثقة الشعب بهم، وعدلوا بهدوء عن التماس الثقة الشعبية عن طريق الاستفتاء(1).

وكان هذا هو الوضع عندما أجرى الرئيس بومبيدو الاستفتاء الخامس في عهد الجمهورية الخامسة في سنة 1972، أو الاستفتاء الذي تم سنة 1988 في عهد الرئيس ميتران(2).

بينما لم يقم الرئيس جيسكار ديستان بإجراء أي إستفتاء في أثناء ولايته ما بين سنة 1974 وسنة 1981.

ثانياً: الاستفتاء الشعبي ومسؤولية الرئيس في مصر

عددنا من قبل الأحوال التي يستفتي فيها رئيس الجمهورية الشعب سواء ما كان منها وجوبياً أو ما كان جوازياً عند دراستنا لسلطات رئيس الجمهورية في مصر.

ومن بين هذه الأحوال ما تنص عليه المادة 152 من الدستور الحالي لسنة 1971 من أن لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا.

وبذلك يستطيع رئيس الجمهورية وفقاً لهذه المادة أن يلجأ إلى استفتاء الشعب في كل أمر يرى أنه يعتبر مسألة هامة تتصل بالمصالح العليا للبلاد(3).

وبطبيعة الحال فإن نتيجة مثل هذه الاستفتاءات ستحظى باهتمام كبير من رئيس الجمهورية ومن الرأي العام. لأنه إذا ما جاءت هذه النتيجة موافقة بشكل واضح على الموضوع المطروح في الاستفتاء، فإن هذا يعتبر تأييداً شعبياً للسياسة التي يتبعها رئيس الجمهورية.

---

(1) J. Petot; faut-il réviser la constitution de 1985, op. cit. p: 1505.

(2) J. Gicquel; Droit, const. et, inst. pol. op. cit. p: 651.

(3) ومثال ذلك الاستفتاءات التي أجراها الرئيس السادات في 21 من مايو سنة 1978، و19 أبريل سنة 1979، و10 سبتمبر سنة 1980. راجع بشأن موضوعات هذه الاستفتاءات ونتائجها؛ الدكتور ماجد الحلو، الاستفتاء الشعبي، المرجع السابق، ص: 244 وما بعدها.

أما إذا حدث العكس، وكانت النتيجة غير موافقة على الموضوع المطروح، فإن ذلك قد يثير مسؤولية رئيس الجمهورية. إذ أن ذلك قد يفسر على أنه عدم رضاء من الشعب على سياسة الرئيس ورفضه لها.

وهذا، سيسبب ـ لو حدث ـ لرئيس الجمهورية حرجاً كبيراً، قد لا يجد معه مناصاً من إعلان استقالته، خاصة لو كان قد أعلن الربط بين بقائه في منصبه وبين نتيجة الاستفتاء مثلما فعل الجنرال ديجول في فرنسا من قبل.

كل ذلك، يفترض أن هذه الاستفتاءات تجري بشكل سليم، وبطريقة موضوعية دون أية انحرافات أو تشويهات. وإلا لن تكون لها قيمة تذكر، وسيصبح إجراء هذه الاستفتاءات ملهاة، إن لم يكن مأساة، كما هو الحال في معظم دول العالم الثالث.

المطلب الثالث
الانتخابات التشريعية

تمثل الانتخابات التشريعية أو البرلمانية الوسيلة التي عن طريقها يعبر الشعب عن إرادته في اختيار البرنامج السياسي الذي يراه محققاً لآماله وأهدافه، والذي يمثله حزب من الأحزاب المتنافسة في الساحة السياسية.

وعادة ما ينتمي رئيس الجمهورية إلى حزب من الأحزاب السياسية، ولهذا فهناك ارتباط ما بينه وبين الانتخابات التشريعية التي يتم اجراؤها في أثناء ولايته، مما يثير التساؤل عن مدى تأثير هذه الانتخابات على مركزه العام؟ وهل من الممكن أن تثير مسؤوليته أمام الشعب.

ومما لا ريب فيه أن نغمة هذه التساؤلات تعلو في حالة قيام الرئيس بحل المجلس النيابي.

وسوف نعالج هذا الموضوع بحثاً عن إجابة لهذه التساؤلات في فرنسا أولاً ثم في مصر ثانياً.

أولاً: مدى إثارة الانتخابات التشريعية لمسؤولية الرئيس في فرنسا

يفرق الفقه الدستوري الفرنسي بين نوعين من الانتخابات التشريعية بالنسبة لمدى إثارتها لمسؤولية رئيس الجمهورية؛ الانتخابات التشريعية العادية

التي تجري في نهاية المدة الدستورية المقررة من ناحية، والانتخابات التشريعية التي تجري عقب قيام الرئيس بحل الجمعية الوطنية قبل اكتمال مدتها الدستورية من ناحية أخرى.

أ ـ الانتخابات التشريعية العادية

مما لا شك فيه أن رئيس الجمهورية يهمه أن تفوز الجبهة السياسية أو الحزب الذي ينتمي إليه بالأغلبية البرلمانية في الانتخابات التشريعية.

ويعبر الفقه الدستوري الفرنسي عن ذلك ـ كما عرضنا سلفاً ـ بتطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية عند فوز الحزب أو الجبهة السياسية التي ينتمي إليها الرئيس، وتعارض الأغلبيتين عند هزيمة الحزب أو التيار السياسي الذي يضم رئيس الجمهورية.

ولكن، هل سيؤدي عدم الفوز إلى إثارة مسؤولية الرئيس؟ وهل سيتعين على الرئيس أن يستقيل إذا ما فاز التيار السياسي المعارض له بالأغلبية في هذه الانتخابات.

لا يرى الفقه الدستوري الفرنسي أن من شأن الانتخابات التشريعية التي تجري في موعدها الدستوري بعد انتهاء مدة الجمعية الوطنية إثارة مسؤولية الرئيس، رغم أن المنافسة ستكون بين الأحزاب المؤيدة له والأحزاب المعارضة لسياسته، لأنه سيبقى في يد الرئيس ـ في حالة الفشل ـ أن يقوم بحل الجمعية الوطنية ودعوة الناخبين من جديد[1].

فهل يعني ذلك أنه يتعين على الرئيس أن يمتنع عن وضع مسألة الثقة به أمام الشعب بمناسبة إجراء الانتخابات التشريعية العامة؟

تتوقف الإجابة على هذا السؤال على مسلك الرئيس نفسه إزاء هذه الانتخابات.

فإذا اتخذ رئيس الجمهورية موقفاً شخصياً وتدخل بشكل مؤثر في الحملة الانتخابية، فإن الانتخابات ستثير مسؤوليته، وستطرح مسألة الثقة به أمام الشعب.

(1) بيير باكتيت، المؤسسات الفرنسية، المرجع السابق، ص: 35.

ويبدو أن الرؤساء في ظل الجمهورية الخامسة لا يميلون إلى التدخل الواضح في الانتخابات التشريعية التي تجري بعد نهاية أجل الجمعية الوطنية.

فقد كان الرئيسان ديجول وبومبيدو يؤيدان الأغلبية التي انتهت مدتها، ومع ذلك فإنهما رفضا المواجهة العلنية لهزيمة حزبهما الخاص، لكي يحتفظا بموقفهما النهائي في حالة تغيير الأغلبية.

أما الرئيسان جيسكار ديستان وميتران فقد كانا أكثر وضوحاً، بحيث أنهما لم يُخفيا وجهة نظرهما في أن نتيجة الانتخابات لا تأثير لها على ولايتهما الرئاسية.

وإذا كان كل نوع من الانتخابات الرئاسية والتشريعية مستقل عن الآخر من الناحية القانونية، فإن الأمر يختلف من حيث الواقع. إذ أن في إمكان الرئيس أن يضع مسألة الثقة به أمام المواطنين بمناسبة الانتخابات التشريعية العامة، وفي هذه الحالة فإن فشل التحالف الذي يؤيده سينسب إليه شخصياً، ويصبح عدم بقاؤه في السلطة محتملا(1).

ومع ذلك، فإن احتمال التعايش بين رئيس الجمهورية والأغلبية المعارضة التي أتت بها الانتخابات التشريعية العادية هو الراجح.

وهذا ما حدث بالفعل سنة 1986 عندما جاءت الانتخابات البرلمانية التي أجريت في 16 مارس سنة 1986 بأغلبية يمينية معارضة للرئيس ميتران اليساري.

إذ رفض ميتران الاستجابة إلى الضغوط التي وجهت إليه لتقديم استقالته من أجل حماية المؤسسات الدستورية من ناحية، وتجاوباً مع التقليد الذي وضعه ديجول سنة 1967 من أن استقالة رئيس الدولة يتعارض مع التزامات وكالته الوطنية من ناحية أخرى.

عند ذلك وافقت الأغلبية اليمينية على التعايش معه، وقبل جاك شيراك زعيم الحزب الديجولي، حزب التجمع من أجل الجمهورية .R.P.R، منصب

(1) P. Auvret; La résponsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République, R.D.P. op. cit. p: 94-95.

الوزير الأول لاقتناعه بالنصيحة التي أسديت إليه بأنه ان قبل منصب الوزير الأول فلن يكون متأكداً من انتخابه رئيساً للجمهورية سنة 1988، وإذا رفضه فإنه سيكون متأكداً من أنه لن يُنتخب!![1].

ب ـ الانتخابات التشريعية بعد حل الجمعية الوطنية

إذا أقدم رئيس الجمهورية على حل الجمعية الوطنية وفقاً للمادة 12 من الدستور الفرنسي، فإن الانتخابات التشريعية التي يتم إجراؤها عقب هذا الحل ستثير مسؤولية الرئيس بشكل سافر.

وذلك، لأن الحملة الانتخابية ستتركز حول ضرورة تمخض الانتخابات التشريعية عن أغلبية واضحة وضخمة franche et massive.

وهذا ما حدث سنة 1962، عندما ألمح الجنرال ديجول ـ بعد حله للجمعية الوطنية ـ أنه إذا لم تسفر الانتخابات المقبلة عن أغلبية مؤيدة لسياسته، فإنه سيعتبر ذلك دليلاً على عدم ثقة الشعب به[2].

ولكنه لم يتدخل بهذا الشكل الواضح في الانتخابات التي أعقبت قيامه بحل الجمعية الوطنية سنة 1968.

ويرى الأستاذ أوڤريه Auvret أن حل الجمعية الوطنية من جانب الرئيس لا يأتي نتيجة نزاع بين رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية. ولكن هذا لا يعني أن حق الحل في دستور سنة 1958 لا يقلل من هذا الاحتمال.

فعندما قام فرانسوا ميتران ـ المنتخب حديثاً ـ بحل الجمعية الوطنية سنة 1981، لم يتدخل شخصياً في الانتخابات التي جرت بعد هذا الحل، رغم أنه كان يهدف من وراء ذلك إلى إيجاد أغلبية جديدة[3].

ومن الملاحظ أن ميتران لجأ إلى حل الجمعية الوطنية سنة 1988 بعد عامين من التعايش أو التواجد الإجباري مع الأغلبية اليمينية المعارضة، التي استطاعت أن تقلص من سلطاته إلى حد كبير من خلال حكومة معبرة عنها ومؤيدة منها.

---

(1) M. Duverger; La cohabitation des français, op. cit. p: 76.

(2) J. Cadart; inst. pol. et dr. const. op. cit. p: 811.

(3) P. Auvret; la responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve Répubique, R.D.P. op. cit. p: 95.

ولقد جاءت نتيجة الانتخابات التالية لهذا الحل مواتية للحزب الاشتراكي، مما أتاح للرئيس أن يبدأ فترة ولايته الثانية بحكومة مؤيدة له.

وبذلك عاد التطابق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية من جديد.

ثانياً: هل تثير الانتخابات التشريعية في مصر مسؤولية الرئيس؟

أصبحت الانتخابات التشريعية لاختيار أعضاء مجلس الشعب في مصر مناسبة هامة للمنافسة بين الأحزاب السياسية الرسمية العشر الموجودة في الساحة السياسية حالياً، للفوز بأكبر عدد من مقاعد المجلس.

ورغم أن فوز الحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية مسألة لها أهميتها بالنسبة له، إلا أنه يوجد حرص من جانبه على عدم التدخل المباشر لتوجيه الرأي العام في أثناء الحملة الانتخابية، بحيث يمتنع القول بأن هذه الانتخابات تثير مسؤوليته بشكل مباشر.

وإذا كانت الانتخابات التشريعية التي جرت في مصر بعد العودة إلى نظام تعدد الأحزاب قد أسفرت جميعها عن أغلبية برلمانية مطابقة للأغلبية الرئاسية، فإن التعارض بين الأغلبيتين قد يحدث في المستقبل.

وقد تكون الانتخابات التشريعية التي تجري بعد حل مجلس الشعب من الرئيس أكثر احتمالاً لاثارة مسؤوليته عن الانتخابات التشريعية العادية التي تتم بعد انتهاء المدة الدستورية المقررة لمجلس الشعب، وهي خمس سنوات ميلادبة من تاريخ أول اجتماع له طبقاً للمادة 92 من الدستور.

إذ أن المادة 136 من الدستور تشترط توافر حالة الضرورة من ناحية، وموافقة أغلبية الناخبين المطلقة في الاستفتاء على حل مجلس الشعب كما عرضنا من قبل.

وبناء على ذلك، فهناك احتمال لأن تأتي نتيجة الاستفتاء برفض الشعب لحل المجلس، فهل يعني ذلك الرفض إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، وأنه إشارة إلى عدم ثقة الشعب به وبسياسته؟

في تقديرنا أن الإجابة على هذا التساؤل تتوقف على الهدف الذي من أجله يراد حل مجلس الشعب[1].

---

(1) كان من بين الأهداف المقصودة من التجاء رئيس الجمهورية إلى حل مجلس الشعب في =

فإذا كان القصد من الحل هو حسم خلاف بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية ثم جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لبقاء المجلس، فإن هذا يعني رفض سياسة الرئيس، مما قد يدفع به إلى التنحي عن الرئاسة.

ولكن لو كان الباعث للحل لا صلة لرئيس الجمهورية به، فإن عدم موافقة الشعب على الحل لن تثير مسؤولية الرئيس على الأرجح.

وإذا وافق الشعب على حل مجلس الشعب، ثم أجريت الانتخابات بعد ذلك في خلال ستين يوماً كما تنص المادة 136، وتمخضت عن فوز أغلبية برلمانية معارضة للحزب السياسي الذي ينتمي إلى رئيس الجمهورية، فهنا تكون مسؤولية الرئيس واضحة، خاصة إذا كانت الغاية المستهدفة من الحل هي إيجاد أغلبية كبيرة لحزب الرئيس.

المطلب الرابع

تقدير مسؤولية الرئيس السياسية أمام الشعب

بعد أن عرضنا للمناسبات الثلاث التي يمكن أن تثير مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية في فرنسا وفي مصر أمام الشعب. نطرح التساؤل التالي؛ هل تحقق هذه المناسبات المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام الشعب بالفعل؟ وهل تساهم مسؤولية الرئيس أمام الشعب على النحو السابق في تحقيق التوازن المفقود بين سلطة الرئيس ومسؤوليته؟

للاجابة على هذا التساؤل نستعرض مدى إثارة كل مناسبة من هذه المناسبات الثلاث لمسؤولية الرئيس فيما يلي.

أ ـ إعادة الانتخاب

ليس لإعادة انتخاب الرئيس أثر فعال في هذا الميدان وذلك، لأن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية ليس نظاماً للمسؤولية السياسية، بقصد إصدار حكم على ممارسته السابقة لأعمال وظيفته، وإنما وسيلة لتجديد ولايته لمدة أخرى.

= مصر منذ سنة 1977 إلى اليوم، التخلص من بعض نواب المعارضة كما حدث سنة 1978، أو انتخاب المجلس على أساس نظام انتخابي جديد كما كان الوضع في إنتخابات سنة 1987، أو نتيجة لحكم صادر من المحكمة الدستورية العليا كما حدث سنة 1990.

ومن ناحية ثانية، فإن طول مدة الرئاسة يجعل من العسير اعتبار إعادة انتخابه مناسبة لإثارة مسؤوليته ومحاسبته عن أعماله طوال سنوات مدة الولاية المنصرمة.

وأخيراً، فإنه حتى عند إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله السابقة، فإن العقاب يتمثل في عدم الموافقة على إعادة انتخابه فقط، لأن مدة الرئاسة السابقة قد انتهت.

ب ـ الإستفتاء الشعبي

رأينا أن طرح الثقة برئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء ارتبط بالجنرال ديجول، ولم يتبع خلفاؤه من رؤساء الجمهورية الخامسة هذا التقليد.

ولهذا، فإن أهمية الاستفتاء كمناسبة لاثارة مسؤولية الرئيس تتوقف على إرادة الرئيس نفسه من ناحية، وعلى مدى الوعي الشعبي وقوة الرأي العام من ناحية أخرى.

ولذلك، يرى الأستاذ كادار أن صيغة المسؤولة المثارة عن طريق الاستفتاء ـ الذي يتم بمبادرة رئاسية محضة ـ هي محل جدال.

إذ أنها ـ في الحقيقة ـ صيغة للاستفتاء السياسي une formule plébiscitaire، الذي يؤدي إلى الضغط على الشعب من أجل التصويت تأييداً للرئيس. أي أن قرار الشعب هنا يصدر مؤيداً للرئيس تحت التهديد بالاستقالة!

هذا المسلك، يبطل قرار الشعب بشأن الاستفتاء[1]

ويعتقد الأستاذ جيكل أن الاستفتاء ذو الطابع السياسي سلاح ذو حدين une arme à double tranchant، لأنه يطرح مسألة الثقة على الشعب، ويربط رئيس الدولة مصيره بنتيجته.

ولهذا، فإن استقالة الرئيس تكون واجبة في حالة الفشل، كما فعل الجنرال ديجول سنة 1969[2].

---

(1) J. Cadart; inst. pol. et, dr. const. op. cit. p: 810.

(2) J. Gicquel; Droit const, et, inst. pol. op. cit. p: 651.

ج ـ الانتخابات التشريعية

تظل عدم مسؤولية الرئيس قائمة من حيث المبدأ بمناسبة إجراء الانتخابات التشريعية.

إذ أن إجراء هذه الانتخابات بعد انتهاء المدة الدستورية المحددة للمجلس النيابي لا تثير مسؤولية الرئيس طالما أنه لم يقحم نفسه فيها بشكل سافر.

ولكن الانتخابات التي تعقب حل المجلس النيابي تحوز على أهمية أكبر من الانتخابات البرلمانية العادية، لأنها تكون حاسمة في تحديد الأغلبية البرلمانية.

وهكذا، كان الحال في فرنسا، حيث استخدم رؤساء الجمهورية حق الحل للفوز بأغلبية واضحة لأحزابهم، وكان هذا الأسلوب مؤاتٍ لهم، نظراً لتأثير الدعاية الرسمية[1].

ولكن الأمر قد ينتهي باستقالة الرئيس نتيجة لقرار الشعب بفوز الأغلبية المعادية له في الجمعية الوطنية المنتخبة بعد الحل.

وهنا يطرح الأستاذ كادار التساؤل عما إذا كان هناك وسيلة تمنع رئيس الدولة من التهرب من وعده بالاستقالة في حالة عدم حصوله على أغلبية واضحة وقوية لصالحه؟ خاصة وأن الدستور قد خلا من أي نص يلزم الرئيس بالاستقالة.

ونتيجة لذلك، يستطيع الرئيس أن يستقر تماماً في منصبه[2]

وبذلك نخلص من كل ما تقدم أن إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام الشعب عند إعادة انتخابه، أو في حالة الاستفتاء الشعبي، أو بمناسبة الانتخابات التشريعية، لا تجسد نظاماً للمسؤولية محدد المعالم، واضح القسمات.

إذ تتوقف إثارة مسؤولية الرئيس وطرح الثقة بشخصه في أية مناسبة منها

---

(1) بيير باكتيت، المؤسسات الفرنسية، المرجع السابق، ص: 36.

(2) J. Cadart; inst. pol. et, dr. const. op. cit. p: 811.

على إرادته هو شخصياً في المقام الأول، ثم على الوعي الشعبي وقوة الرأي. وكذلك على الظروف السياسية المحيطة به، خاصة فيما يتعلق بالأغلبية البرلمانية المسيطرة على المجلس التشريعي، وهل هي مؤيدة له أو معارضة لسياسته.

وبناء على ذلك، لا نستطيع القول بأن المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام الشعب تتوازن مع ما يتمتع بممارسته من سلطات واسعة، سواء في فرنسا أو في مصر.

وبخلاف مسؤولية رئيس الدولة أمام الشعب على النحو المتقدم، ينبه جانب من الفقه الدستوري في مصر إلى وجود مسؤولية معنوية لرئيس الجمهورية بالغة الأهمية أمام تاريخ بلاده وأمته، باعتباره الرجل الذي يحمل في عنقه أكبر قدر من المسؤولية عن تاريخ البلد ومصيره، ورفاهة شعبه وحريته خلال فترة معينة[1].

كما يشير هذا الجانب الفقهي إلى المساءلة الدقيقة العادلة التي يقيمها الإسلام لكل راع أمام الحكم العدل الذي لا تخفى عنه خافية، بحيث يتعين على كل مسلم أن يقيم وزناً كبيراً لمسؤوليته أمام ربه[2].

---

(1) راجع في ذلك؛ الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 166.

(2) لم نقم بادراج سلطة ومسؤولية الحاكم في الإسلام في خطة بحثنا هذا، نظراً لأننا قمنا بمعالجتها في بحث سابق لنا هو، نظرية الدولة في الإسلام، الذي نشرته الدار الجامعية بيروت سنة 1986.

الخاتمة

سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني بين التوازن النسبي والتوازن المختل

أوضحنا في هذا البحث أن رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي الذي نشأ وطبق في إنجلترا الملكية يسود أو يملك ولكنه لا يحكم كقاعدة عامة، باستثناء بعض السلطات المحدودة، ولهذا كان من الطبيعي ألا يكون مسؤولاً بصفة مطلقة من الناحية السياسية. كما أنه لا يسأل جنائياً أو مدنياً تطبيقاً لقاعدة أن الملك لا يخطئ وأن ذاته مصونة لا تمس.

غير أن انتقال النظام البرلماني بصورته التقليدية إلى الدول الجمهورية استوجب مساءلة رئيس الجمهورية جنائياً مع بقاء عدم المساءلة السياسية.

ولهذا، فإننا نستطيع أن نقول أن النظام البرلماني التقليدي يحقق توازناً نسبياً بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، سواء في الدول ذات النظام الملكي أو الدول الجمهورية، مع وجود فارق في المسؤولية، حيث لا يسأل الملوك بصفة مطلقة، في حين يسأل رؤساء الجمهوريات جنائياً.

ولكن الأخذ بالنظام البرلماني في الدول الجمهورية لم يقف عند الحدود السابقة، إذ أخذ يتطور بشكل كبير أدى إلى التأثير في التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة.

وكان ذلك راجعاً بصفة أساسية إلى تغيير طريقة انتخاب رئيس الجمهورية. فإذا كان انتخابه يتم بواسطة البرلمان في الدول الجمهورية ذات النظام البرلماني التقليدي في معظم الأحوال، فإنه ينتخب مباشرة من الشعب،

أو بطريقة مختلطة يشترك فيها الشعب في انتخابه، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، نتج عن انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب منحه سلطات واسعة لا يتمتع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي.

فلم يعد دوره يقتصر على مجرد الجلوس في مقعد الرئاسة والتوقيع على القرارات التي يعدها مجلس الوزراء أو إصدار القوانين التي يسنها البرلمان، بل أصبح يمارس سلطات واسعة في كافة المجالات في الأحوال العادية، تزداد إتساعاً في الظروف الإستثنائية، كما رأينا في كل من فرنسا ومصر.

إذ يقوم رئيس الجمهورية في فرنسا بالسهر على احترام الدستور، وضمان السير المنظم للسلطات العامة، والحفاظ على إستقلال الوطن.

كما يتمتع بممارسة سلطات واسعة في الظروف العادية تزداد إتساعاً في الظروف الاستثنائية غير العادية، تشمل المجالات التشريعية والتنفيذية وإجراء الاستفتاءات الشعبية، بخلاف السلطات التي يباشرها بالاشتراك مع الحكومة.

وينفرد رئيس الجمهورية في مصر بسلطات كبيرة تمتد من السهر على سيادة الشعب والقانون ومراعاة الحدود بين السلطات، واتخاذ الإجراءات في حالة الخطر، واستفتاء الشعب، وتعيين نائب أو أكثر للرئيس، وتعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء، إلى سلطات تشريعية ولائحية وتنفيذية، وسياسية، وحربية.

كذلك يشترك رئيس الجمهورية مع الحكومة في مباشرة سلطات أخرى هامة، تتمثل في وضع السياسة العامة للدولة، والاشراف على تنفيذها، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم، واقتراح القوانين.

ولا يقع على عاتق رئيس الدولة - في المقابل - سوى مسؤولية محدودة للغاية لا تتناسب البتة مع السلطات الواسعة الممنوحة له بموجب الدستور.

إذ أن رئيس الجمهورية في فرنسا غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها عند مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى بالتفصيل الذي عرضناه من قبل.

كما أن رئيس الجمهورية في مصر غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الشعب عن أعماله، فلا يستطيع المجلس مساءلته، وإن كان يسأل جنائياً في

حالة الخيانة العظمى أو إرتكاب جريمة جنائية على النحو السابق شرحه.

ولقد أدى كل ذلك إلى إحداث تغييرات هامة في الأسس التقليدية للنظام البرلماني، وفي العلاقات بين السلطات العامة، بحيث أصبح يوجد نظام برلماني متطور يختلف في عدة جوانب عن النظام البرلماني التقليدي.

وهذا ما دعا فقهاء القانون الدستوري إلى البحث عن تسمية جديدة لهذا النظام المتطور. فأطلق عليه البعض شبه الرئاسي[1]. بينما دعاه البعض الآخر بالنظام شبه البرلماني، في حين فضل فريق ثالث إطلاق إسم النظام المختلط أو المزدوج عليه.

ونظراً لتمتع رئيس الدولة في هذا النظام بسلطات واسعة لا تقابلها مسؤولية متوازنة معها، فإن التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة أصبح منعدماً أو مختلاً بشكل كبير.

ولما كان هذا الانعدام أو هذا الخلل يمثل خطورة كبيرة على استقرار النظام السياسي، لأن «السلطة بلا مسؤولية تمثل استبداداً محققاً»[2].

كما أن إعمال المسؤولية السياسية بشكل قانوني منظم يؤدي إلى التغيير السلمي للحكام، بينما ينتج عن إنعدام المسؤولية السياسية لجوء الشعوب إلى العنف لاحداث التغيير عن طريق القيام بالاضطرابات والقلاقل المتمثل في الثورات والانقلابات[3].

فكان ذلك باعثاً هاماً للبحث عن وسائل غير مباشرة لمساءلة رئيس الدولة من أجل إيجاد نوع من التوازن بين ما يمارسه من سلطات، وما يقع على عاتقه من مسؤوليات، حتى يتحقق للنظام السياسي الاستقرار والاستمرار.

ولذلك، عالجنا في هذا البحث كيفية إقامة هذا التوازن بطريق غير مباشر

---

(1) صاحب هذه التسمية هو الفقيه الفرنسي موريس ديفرجيه M. Duverger كما أوضحنا من قبل راجع الفصل الأول من الباب الثاني.

(2) هذا نص عبارة المرحوم الدكتور سعد عصفور. راجع مؤلفه السالف ذكره؛ النظام الدستوري المصري، ص: 87.

(3) راجع فيَ تفصيل ذلك؛ الدكتور عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، الرسالة السابق ذكرها، ص: 268 وما بعدها.

ـ أي من الناحية العملية ـ بالبحث في مدى قدرة البرلمان على إجبار الرئيس على الإستقالة سواء في فرنسا أو في مصر.

وبعد ذلك عرضنا لمسؤولية رئيس الدولة أمام الشعب سواء عند إعادة انتخابه، أو بمناسبة إجراء الاستفتاءات الشعبية، أو في حالة إجراء الانتخابات التشريعية خاصة عقب حل المجلس النيابي.

ورغم ما قد تحققه هذه الوسائل من قدر من التوازن المفقود بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور، فإنها ليست فعالة بشكل مؤثر لأنها ليست نظاماً موضوعاً للمسؤولية، وإنما تثار مسؤولية رئيس الدولة بواسطتها إذا ما تهيأت الظروف المناسبة لذلك.

وتتجلى أهم هذه الظروف المناسبة في إرادة الرئيس نفسه في طرح الثقة به أمام الشعب من ناحية، ودرجة الوعي الشعبي وقوة الرأي العام من ناحية أخرى.

وهكذا، لم تحقق هذه الوسائل التوازن المطلوب بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة بشكل فعال، وإن قللت من درجة الخلل بينهما.

ولقد كان كل ذلك دافعاً إلى تساؤل جانب من الفقه الدستوري في مصر عما إذا كان هذا التطور في النظام البرلماني من جهة، والتطور الذي حدث في النظام الرئاسي، في المقابل من جهة أخرى، سيؤديان إلى ظهور نظام نيابي رابع في المستقبل؟[1].

ومن ناحيتنا، نرى أنه يتعين على المشرع الدستوري في دول النظام البرلماني المتطور أن يتدخل، لكي يقرر إما العودة إلى قواعد وأركان النظام البرلماني الأصلي التي حققت قدراً معقولاً من التوازن بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته. وذلك بالحد من السلطات الواسعة لرئيس الدولة، واشتراط التوقيع الوزاري المجاور لتوقيعاته.

وإما الأخذ بالأسس التي قام عليها النظام الرئاسي وطبقتها الولايات

(1) هذا هو رأي أستاذنا الدكتور محسن خليل الذي أوضحه لنا في حديث شخصي مع سيادته بتاريخ 9/ 1/ 1991.

المتحدة الأمريكية بنجاح. على أن يكون ذلك وفقاً لظروف وأحوال كل دولة[1].

أما إقامة نظام مختلط منهما يجمع بين بعض أركان النظام البرلماني، وجانب من خصائص النظام الرئاسي في نظام برلماني متطور أو شبه رئاسي أو غير ذلك من المسميات، يجعل من الصعب، إن لم يكن من المستحيل إيجاد نوع من التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، خاصة في دول العالم الثالث.

تم بحمد الله وتوفيقه

* * *

(1) رأينا في الباب الأول من هذا البحث كيف حرص الشرع الدستوري اللبناني على التأكيد على الأسس التقليدية للنظام البرلماني، عندما قام بتعديل الدستور اللبناني في سنة 1990، على أساس وثيقة الطائف المتفق عليها سنة 1989.

مراجع البحث

أولاً: مراجع باللغة العربية

أ ـ مؤلفات وأبحاث عامة

1 ـ الدكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا

- الأنظمة السياسية، الدول ـ الحكومات، الإسكندرية، سنة 1986.
- النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت سنة 1983.
- النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ.

2 ـ الدكتور إسماعيل البدوي

- تولية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية والنظم السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1986.

3 ـ الدكتور السيد صبري

- حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، القاهرة، سنة 1953.
- مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، القاهرة، سنة 1949.

4 ـ الدكتور ثروت بدوي

- النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1970.
- القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1969.

5 ـ الأستاذ حسن الحسن

- القانون الدستوري والدستور اللبناني، الطبعة الثانية، بيروت ـ لبنان.

6 ـ الدكتور رمزي طه الشاعر

- الوجيز في القانون الدستوري، القاهرة سنة 1983.

7 ـ المستشار زهدي يكن

- التنظيم الإداري، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، بيروت ـ لبنان.

8 ـ الدكتور سعد عصفور

- النظام الدستوري المصري، دستور سنة 1971، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1980.

9 ـ الدكتورة سعاد الشرقاوي

- النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1986.

10 ـ الدكتور سليمان محمد الطماوي

- النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1976.

11 ـ الدكتور طعيمة الجرف

- نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1978.

12 ـ الدكتور عبد الحميد متولي

- الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى، دار المعارف، سنة 1957 ـ 1958.
- القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، دار المعارف، سنة 1964.

13 ـ الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله

- القانون الدستوري ـ المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، الإسكندرية، سنة 1990.
- القانون الدستوري، المبادئ العامة ـ الدستور اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، سنة 1987.
- أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1990.

14 ـ المستشار عبده عويدات

- النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية، الطبعة الأولى، بيروت، سنة 1961.

15 ـ الدكتور عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان محمد الطماوي

- القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1952.

16 ـ الدكتور علي الباز

- نائب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية العربية، وفي الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقارنة، توزيع دار الجامعات المصرية بالاسكندرية، بدون تاريخ.

17 ـ الدكتور علي شلبي والدكتور مصطفى النحاس

- الانقلابات الدستورية في مصر، سنة 1931 ـ 1936، الهيئة العامة للكتاب، سنة 1981.

18 ـ الدكتور عمرو بركات.

- المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، بدون تاريخ.

19 ـ الدكتور فؤاد العطار

- النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1974.

20 ـ الدكتور ماجد الحلو

- الإستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، سنة 1983.

21 ـ الدكتور محسن خليل

- القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية، سنة 1987.
- النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، بيروت سنة 1966 ـ 1967.
- النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثاني، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1969.
- النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1971.
- النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني، الإسكندرية، سنة 1988.

22 ـ الدكتور محمد حسنين عبد العال

- القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1975.

23 ـ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب

- النظم السياسية، الإسكندرية، سنة 1990.

- القانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1991.

24 ـ الدكتور محمد فؤاد مهنا

- القانون الإداري العربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار المعارف، سنة 1965.
- دروس في القانون الإداري المصري، سنة 1946.

25 ـ الدكتور محمد كامل ليلة

- النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي القاهرة، سنة 1967 ـ 1968.
- القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1971.

26 ـ الدكتور حمود عاطف البنا

- الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1988.

27 ـ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي

- النظام البرلماني في لبنان، بيروت، سنة 1969.
- الدستور المصري، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1958.
- النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، سنة 1965.
- الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1985.

28 ـ الدكتور يحيى الجمل

- الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الشروق، القاهرة، سنة 1976.
- النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية سنة 1974.
- نظرية الضرورة في القانون الدستوري، وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1974.

ب ـ رسائل دكتوراه

1 ـ الدكتور أحمد مدحت علي

- نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، سنة 1978.

2 ـ الدكتور سامي جمال الدين

- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، رسالة دكتوراة إلى كلية الحقوق

بجامعة الاسكندرية، الكتاب الأول، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1982.

3 ـ الدكتور سيد رجب السيد

- المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1987.

4 ـ الدكتور عبد الله ناصف

- مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1981.

5 ـ الدكتور عمر حلمي فهمي

- الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1980.

6 ـ الدكتور وجدي ثابت غبريال

- السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة، منشأة المعارف بالاسكندرية، سنة 1988.

ثانياً: مراجع أجنبية معربة

1 ـ بروس فندلاي وايستر فندلاي Bruce Allyn Findlay & Ester Blair Findlay.

مؤلفهما؛ Your Rugged Constitution المترجم تحت عنوان؛ الدستور الأمريكي. إعداد وترجمة لجنة دائرة المعارف العامة، دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع، القاهرة، سنة 1964.

2 ـ بيير باكتيت Pierre- Pactet

ـ المؤسسات الفرنسية Les Institutions Françaises. المترجم تحت عنوان: النظام السياسي والإداري في فرنسا. ترجمة؛ عيسى عصفور.

منشورات مؤسسة عويدات، بيروت ـ باريس، الطبعة الأولى سنة 1983.

3 ـ كلودجيو Claude Guillot

المؤسسات البريطانية Les Institutions Britaniques ترجمة عيسى عصفور تحت عنوان؛ النظام السياسي والإداري في بريطانيا. منشورات عويدات، بيروت ـ باريس، سنة 1983.

ثالثاً: مراجع باللغة الفرنسية

A- OUVRAGES GÉNERAUX

1- Burdeau- Géorges.

- Droit constitutionnel et Institutions Politiques, 18éme éd. L.G.D.J. Paris 1977.
- Traité de science politique, 2éme éd. I. IX, L.G.D.J. Paris 1976.
- Traité de science politique, 2éme éd, T. X. Paris 1986.

2- Cadart-Jacques.

- Institutions politiques et Droit Constitutionnel, L.G.D.J. Paris 1975.

3- Chantebout-Bernard

- Droit Constitutionnel et science Politique, 1982.

4- De Baecque-Francis

- Qui gouverne la France? P.U.F. Paris, 1976.

5- Duguit. L.

- Traité de Droit Constitutionnel, T- IV. Paris, 1924.

6- Duverger-Maurice

- Institutions Politiques et Droit Constitutionnel.
  1. Les grands systémes Politiques, P.U.F. Paris, 1980.

صدرت ترجمة هذا الكتاب عن المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر. مجد 1993.

- La Cohabitation des français, P.U.F. Paris, 1987.

7- Fabre-Michel-Henri

- Principes Républicains de Droit Constitutionnel, 3éme éd. L.G.D.J. Paris, 1977.

8- Ciquel-Jean

- Droit Constitutionnel et, Institutions Politiques, 10 éme éd. Montchrestien, Paris, 1989.

9- Gordon-Ezékiel

- La Résponsabilité du chef de l'Etat dans la Pratique Constitutionnel Récente, R.S. Paris, 1931.

10- Haurion-André

- Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 3éme éd. E.M. Paris, 1968.

11- Laferriere-Julien

- Manuel de Droit Constitutionnel, 2éme éd, Paris 1947.

12- Lalumier- Pierre et, Demichel- André.

- Les Régimes Parlementaires Européens, P.U.F. 2éme éd. Paris, 1972.

13- Laski-Harold- J.

- Le gouvernement Parlementaire en Angleterre, Tradition française de jacques, Cadart et, Jacques Prélot, P.U.F. Paris 1950.

14- Lavroff- Dmitri-Géorges.

- Le Système Politiques français, La Ve République, Paris, 1975.

15- Leclerco-Claude

- Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 3éme éd.

16- Pactet-Pierre

- Les Institutions Politiques de La Grande- Bretagne, D.F. Paris, 1960.

17- Prélot-Marcel

- Institution Politiques et Droit Constitutionnel, 4 ème éd. Paris, 1969.

18- Quermon- J.L.

- Le gouvernement de la France Sous la ve République, 2éme éd. 1983.

19- Redslob- Robert

- Le Régime Parlementaire, M.G. Paris, 1924.

20- Rousseau- Jean-Jacques

- Le Contrat Social, L.H. Paris.

21- Vedel- Géorges.

- Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel Paris, 1949.

22- Wigny- Pierre

- Droit Constitutionnel, Principes et Droit Positif, T. 11. Bruxelles, 1952.

23- Ysmal- Collette.

- Les Partis Politiques Sous la Ve Républiques, Montchrestien, Paris 198? .

B- ARTICLES.

1- Auvret- Patrick

- La Résponsabilité du chef de l'Etat sous la Vie République, R.D.P. Janvier-Fevrier, 1988, PP. 77 et, S.

2- Belanger- Michel

- Contribution à l'étude de la Résponsabilité du chef de l'État, R.D.P. 1979 (4-6) PP: 1277 et, s.

3- Brelia- Géorges.

- Le Président de la République dans la Constitution de 1958, R.D.P. 1959, pp: 71, et, s.

4- Moreau- Antide

- La Haute Trahison du Président de là République Sous la Ve République, R.D.P. (4- 6) 1987. PP: 1541 et, s.

5- Petot- Jean

- Faut-il Réviser la Constitution de 1958, R.D.P. 1985, PP: 1497 et, s.

موضوعات البحث

الباب الثاني

سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور

1994/10/518

المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع